

DE VAL VAN SREBRENICA



De val van Srebrenica

Luchtsteun en voorkennis in nieuw perspectief

Verkenning door het NIOD Instituut voor Oorlogs-,
Holocaust- en Genocidestudies

EINDVERANTWOORDELIJKHEID

J.J.G. van der Bruggen
W. ten Have

ONDERZOEKSGROEP

J.M.L. van Bockxmeer
J. F. Cohen
R.D. Futselaar
C.W. Hijzen
J. Kemperman
K.S. Kluessien

ADVIES

V. Petrović

Boom uitgevers Amsterdam

Vormgeving omslag en binnenwerk: Zeno Carpentier Alting

© 2016 NIOD

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave 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.

ISBN 9789024407538

NUR 680

www.boomgeschiedenis.nl

www.bua.nl

Inhoud

Voorwoord 7

I. VERKENNINGSOPDRACHT EN VOORGESCHIEDENIS II

Verkenningsoopdracht II

Voorgeschiedenis 14

Na de val 18

2. WERKWIJZE, METHODIEK EN VERANTWOORDING 29

Vraagstelling 29

Het karakter van verkenning 30

Selectie van onderzoeksmateriaal 32

Archiefonderzoek 33

Interviews 40

Gebruik van vertrouwelijke en staatsgeheime informatie 42

Archivering huidig onderzoek 45

3. LUCHTSTEUN 47

Inleiding 47

Perspectieven op luchtsteun 52

Claims en beweringen: *deal or no deal* over luchtsteun? 107

Bevindingen en conclusies 133

4. VOORKENNIS 139

Inleiding 139

Tactische en strategische intelligence 140

Claims en interpretaties 143

Nieuwe bevindingen 155

Reflectie 192
Conclusie 199

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 203

Kernconclusies 203
Aanbeveling 204
Toelichtende conclusies 204
Slotoverweging 208

Bijlage 1 Opdracht aan het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en
Genocidestudies tot het uitvoeren van een verkenning 211

Bijlage 2 Samenstelling onderzoeksgroep 219

Bijlage 3 Geïnterviewde personen 221

Bijlage 4 Geraadpleegde archieven 223

Bijlage 5 Geraadpleegde literatuur 225

Samenvatting 231

Summary 245

Afkortingen 259

Personenregister 263

Voorwoord

Is het NIOD bereid een nieuwe verkenning naar de val van Srebrenica uit te voeren? Met dat verzoek benaderde de regering het NIOD in het najaar van 2015. Op het verzoek werd positief gereageerd. Daarbij werden wel enkele kanttekeningen geplaatst. Zowel de overheid als het NIOD zelf realiseerden zich dat de naam van het NIOD onverbrekkelijk verbonden is met het grote onderzoek dat werd uitgevoerd in de periode 1996-2002. Is het dan wijs deze zelfde organisatie ook met het nieuwe onderzoek te belasten? Bestaat niet het risico van een slager die zijn eigen vlees gaat keuren? Beide partijen kwamen tot de conclusie dat zo'n risico niet aan de orde was. Ten eerste was de verkenning niet gericht op een beoordeling van het rapport van 2002, maar op vragen die recent opnieuw waren opgekomen. Ten tweede waren de meest direct betrokkenen bij het vorige onderzoek niet meer bij het NIOD werkzaam.

Het NIOD ziet deze verkenningsopdracht als een bevestiging van de lijn die het instituut – mede ook op basis van het eerdere onderzoek – is gaan volgen en die ook in de naam van het NIOD tot uitdrukking is gekomen: NIOD Instituut voor Oorlog-, Holocaust- en Genocidestudies. Srebrenica staat immers geboekstaafd als de eerste genocide in Europa na de Tweede Wereldoorlog. Die treurige realiteit en de gevolgen die deze gebeurtenis ook meer dan twintig jaar na dato nog altijd heeft voor veel slachtoffers en nabestaanden, heeft bij de uitvoering van deze verkenning steeds een rol gespeeld. Hoe boeiend en interessant vanuit historisch en wetenschappelijk gezichtspunt ook: de overheersende gedach-

ten en gevoelens zijn die van verbijstering en verontwaardiging over hoe zoiets heeft kunnen gebeuren. Als deze verkenning – in aansluiting op het eerdere NIOD-onderzoek en tal van andere onderzoeken – het antwoord op die vraag dichterbij kan brengen, is de verkenning geslaagd te noemen.

Het antwoord dichterbij brengen: deze formulering laat zien dat het waarschijnlijk een illusie is te verwachten dat ooit het definitieve antwoord kan worden gegeven op deze vraag. Ook bij deze verkenning zijn de onderzoekers tegen grenzen en beperkingen aangelopen. Niet alle archieven zijn volledig toegankelijk, niet alle betrokkenen zijn bereid te praten, wel beschikbare informatie is vaak niet volledig of niet consistent met andere bronnen. Ondanks deze beperkingen zijn de onderzoekers erin geslaagd meer klaarheid te brengen in de beide onderwerpen van deze verkenning: 1) internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun aan UNPROFOR en 2) voorkennis bij westerse inlichtingendiensten over de Bosnisch-Servische aanval op de *safe area* Srebrenica.

Het NIOD wil nog eens benadrukken dat het hier om een verkenning gaat, die alleen om die reden al niet vergeleken mag worden met het diepgravende vorige onderzoek. Bovendien hechtten zowel de opdrachtgever als het NIOD zelf eraan om deze verkenning in de overeengekomen periode af te ronden. Daar zijn de onderzoekers ook in geslaagd. Zoals zij in hun verantwoording aangeven heeft dit onvermijdelijk tot gevolg gehad dat er grenzen gesteld moesten worden aan de reikwijdte van de verkenning. De aard van de opdracht maakte het evenwel mogelijk om de optie open te houden voor vervolgonderzoek.

Het NIOD hecht eraan dank en waardering uit te spreken voor de medewerking die bij de uitvoering van de verkenning is gekregen van de betrokken departementen (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Defensie en Buitenlandse Zaken) en overheidsdiensten. De onderzoekers kregen alle mogelijke ondersteuning zowel bij archiefonderzoek als bij het benaderen van te interviewen personen in binnen- en buitenland. Bij enkele probleemsituaties is ook actief bemiddeld om tot een oplossing te komen. Dank gaat verder uit naar leden van wat nu het eerste Srebrenica-onderzoeksteam van het NIOD kan worden genoemd. Zij hebben de uitvoerders van de verkenning volop laten delen in hun kennis en ervaring.

De resultaten van deze verkenning liggen nu op tafel. Het is aan de regering om te besluiten of er reden is voor vervolgonderzoek om de antwoorden op ook nu nog openstaande vragen nog wat dichterbij te brengen.

Wichert ten Have



I

Verkenningsoopdracht en voorgeschiedenis

VERKENNINGSOOPDRACHT

De val van de enclave Srebrenica op 11 juli 1995 is een gebeurtenis die Nederland, meer dan twintig jaar na dato, blijft bezighouden. De massale executies die volgden op de val vormen de grootste massamoord in Europa sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog. Het beladen begrip genocide wordt hier zowel door het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY) als door het Europees parlement, van toepassing geacht.¹ Nederland was direct bij de gebeurtenissen in Srebrenica betrokken vanwege de aanwezigheid van Nederlandse militairen aldaar. Het betrof de militairen van het bataljon Dutchbat III, dat in het kader van de VN-vredesmacht UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) in de *safe area* Srebrenica was gelegerd. Nationaal en internationaal zijn er tal van rapporten, studies, debatten en radio- en tv-programma's gewijd aan de val van Srebrenica. En ook bij het ICTY is Srebrenica een van de belangrijkste onderwerpen geworden in de processen tegen hoofdrolspelers als Ratko Mladić en Radovan Karadžić. De recente veroordeling van Ka-

1 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0276+0+DOC+XML+V0//EN>; ICTY judgment: Nr. 598: The Chamber concludes that the intent to kill all the Bosnian Muslim men of military age in Srebrenica constitutes an intent to destroy in part the Bosnian Muslim group within the meaning of Article 4 and therefore must be qualified as a genocide. Nr. 599: The Trial Chamber has thus concluded that the Prosecution has proven beyond all reasonable doubt that genocide, crimes against humanity and violations of the laws or customs of war were perpetrated against the Bosnian Muslims, at Srebrenica, in July 1995. ICTY, 'IT-98-33-T. Prosecutor v. Radislav Krstić', 212.

radžić is mede gebaseerd op het hem aangerekende aandeel in de moord op ruim 7000 Bosnische moslims.²

Hoe actueel en gevoelig de kwestie in brede kring nog steeds is, bleek opnieuw in 2015, twintig jaar na de val van Srebrenica. De herdenking van dit gebeuren leidde onder meer tot de organisatie van een internationale conferentie in Den Haag met een groot aantal betrokkenen. Deelnemers waren onder meer de speciale vertegenwoordiger van de VN Yasushi Akashi, EU-onderhandelaar Carl Bildt, oud-generaal Rupert Smith, oud-minister Joris Voorhoeve en Dutchbat-commandant Thom Karremans. De conferentie werd mede georganiseerd door *The Hague Institute for Global Justice*.³ Daarnaast was er de nodige aandacht in de media. Het VPRO-programma *Argos* besteedde (opnieuw) aandacht aan de val en er was de tv-uitzending *Waarom Srebrenica moest vallen*.⁴ In deze zelfde periode publiceerde oud-minister Voorhoeve de studie *Veilige Gebieden*, waarin hij eveneens de val van Srebrenica reconstrueert met daarbij aandacht voor recent beschikbaar gekomen informatie.⁵

Mede vanwege interviews met een aantal betrokkenen en vanwege het beschikbaar komen van documenten uit het archief van de regering Clinton was in die discussies en publicaties vooral veel aandacht voor een tweetal specifieke kwesties waarover eigenlijk al sinds 1995 gespeculeerd wordt: de vraag of er mogelijk afspraken waren gemaakt tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk over het leveren van luchtsteun en de vraag of de inlichtingendiensten van sommige bondgenoten wellicht voorkennis hadden van de aanval op Srebrenica die niet of te laat met Nederland zou zijn gedeeld. Deze beide kwesties vormen het onderwerp van deze verkennende studie.

De opnieuw opgelaaide discussie in de zomer van 2015 over deze en andere mogelijk nieuwe inzichten en bronnen leidde tot een verzoek aan de regering van de Kamerleden Ten Broeke en Eijssink – met steun van

2 ICTY, Case No.: IT-95-5/18-T, Public Redacted Version of Judgment Issued on 24 March 2016, 2063 ev.

3 <http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/latest-insights/latest-insights/press-release/conference-to-consider-international-communitys-role-in-srebrenica-tragedy/> (10-10-2016).

4 <http://tvblik.nl/2doc/waarom-srebrenica-moest-vallen-maandag-om-2025>.

5 J. Voorhoeve, *Veilige Gebieden. Falen en slagen bij het beschermen van burgers in oorlogstijd*. (Amsterdam 2015).

andere leden – om nader onderzoek.⁶ Naar aanleiding hiervan heeft minister van Defensie Hennis een verzoek doen uitgaan naar de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk om nadere informatie en documentatie inzake beide kwesties. Daarnaast is zij in contact getreden met het NIOD om de mogelijkheden na te gaan van een verkennend onderzoek. In een brief aan de Tweede Kamer van 16 december 2015 bericht ze over de uitkomst van dit gesprek:

Op verzoek van het kabinet zal het NIOD een verkenning uitvoeren van bronnen en wetenschappelijke literatuur die beschikbaar zijn gekomen sinds de publicatie van het NIOD-rapport in 2002. Tevens zal het NIOD in kaart brengen welke nieuwe bronnen van buitenlandse overheden en internationale organisaties beschikbaar kunnen worden gemaakt. De verkenning zal zich richten op de volgende twee onderwerpen die in de publiciteit veel aandacht hebben getrokken:

- internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun (*air strikes* dan wel *close air support*) aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica, en in het bijzonder mogelijke afspraken hierover van eind mei 1995 tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten;
- voorkennis bij westerse inlichtingendiensten over de Bosnisch-Servische aanval op de *safe area* Srebrenica, en over het exacte doel van deze aanval.⁷

Het verzoek aan NIOD werd omgezet in een formele onderzoeksopdracht die op 24 maart 2016 in de Ministerraad werd goedgekeurd.⁸ Het kabinet verzocht het NIOD in een rapportage de resultaten van deze verkenning te publiceren en daarbij tevens mogelijke vervolgsenario's te schetsen. In het voorliggende rapport worden de resultaten van de verkenning en de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

6 Tweede Kamer, Handelingen II 2014/15, nr. 102, item 8.

7 Tweede Kamer, Kst. 26122, nr. 43, 2015/16, 16 december 2015.

8 Tweede Kamer, Kst 26122, nr. 44, 2015/16, 24 maart 2016.

VOORGESCHIEDENIS

Deze verkenning bouwt voort op veel kennis en informatie die reeds in tal van eerdere studies en rapporten – waaronder niet in de laatste plaats het NIOD-rapport van 2002 – is behandeld.⁹ Er is daarom van afgezien om in deze NIOD-verkenning opnieuw uitvoerig de voorgeschiedenis en het hele verloop van de oorlog in voormalig Joegoslavië te beschrijven. Maar het is voor een goed begrip van de beide centrale onderwerpen van de verkenning noodzakelijk om enige achtergrondinformatie te geven. Vanuit het perspectief van de vraagstelling van deze verkenning zullen daarom enkele aspecten uit deze voorgeschiedenis opnieuw belicht worden.

Uiteenvallen van Joegoslavië

Na de dood van maarschalk Tito (1980) begon een proces waarbij de eenheid van Joegoslavië steeds meer onder druk kwam te staan. Er ontstonden toenemende spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen: vooral Serven, Kroaten, Slovenen en Bosnische Moslims. Het etnisch nationalisme werd versterkt, niet in de laatste plaats door het optreden van leiders als Milošević (Servië) en Tuđman (Kroatië).¹⁰ Het uiteenvallen van Joegoslavië begon op 25 juni 1991 met het eenzijdig uitroepen van de onafhankelijkheid door Slovenië en Kroatië. De strijd in Slovenië werd snel beslecht. Onder meer omdat Milošević geen al te groot belang hechtte aan Slovenië werd na tien dagen de strijd tussen Sloveense soldaten en meevechtende burgers enerzijds en het Joegoslavische leger anderzijds gestaakt. Slovenië was onafhankelijk en dit land zou zich de daaropvolgende jaren vrijwel geheel buiten de strijd in de rest van de (voormalige) federatie houden.

De strijd in en om Kroatië zou een geheel ander karakter krijgen.¹¹ Dit had er vooral mee te maken dat binnen Kroatië een aantal gebieden waren (Krajina, Slavonië) met Servische meerderheden. Deze gebieden hadden zichzelf autonoom verklaard. Vanuit de federale overheid in Belgrado werden voorbereidingen getroffen om de onafhankelijkheid van

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

10 Ibidem, 93-144.

11 Ibidem, 251 e.v.

heel Kroatië ongedaan te maken. Daarbij werd aangesloten bij de strijd van de autonome gebieden. In deze periode werd de Servisch-nationalistische opstelling van Milošević steeds meer uitgesproken. Nadat aanvankelijk de strijd nog beperkt bleef, volgde in juli 1991 een escalatie die onder meer leidde tot het beleg en later het bombarderen van de stad Vukovar. Deze wreedheden leidden tot toenemende bemoeienis van de internationale gemeenschap. Zo besloot de Veiligheidsraad in september 1991 tot een wapenembargo. Er waren verschillende voorstellen voor een wapenstilstand. Op 2 januari 1992 werd door toedoen van de Amerikaanse VN-diplomaat Cyrus Vance een wapenstilstand gesloten die stand bleek te houden, onder meer omdat een vijftigtal waarnemers van de VN naar Kroatië werden gezonden. Deze ontwikkelingen leidden tot de internationale erkenning van Kroatië. Maar daarmee was de rust nog niet weer-gekeerd, vooral omdat de Servische inwoners van Kroatië vasthielden aan hun autonome republiek. Het waarborgen van het Vance-bestand betekende het begin van UNPROFOR. Op 21 februari 1992 nam de Veiligheidsraad Resolutie 743 aan, die het zenden van een VN-macht naar Kroatië bewerkstelligde. Later zouden de VN-troepen in Kroatië de toevoeging UNPROFOR I krijgen ter onderscheiding van UNPROFOR II dat in Bosnië gelegerd zou worden.

Bosnië-Herzegovina

De situatie in Bosnië-Herzegovina was meer gecompliceerd dan in Kroatië. Hier woonden immers drie bevolkingsgroepen: Bosnische Moslims, Bosnische Kroaten en Bosnische Serven. De Kroatische leider Tuđman en de Servische leider Milošević hadden er een belang bij om Bosnië onderling te verdelen.¹² Intussen vervreemdden de drie bevolkingsgroepen steeds meer van elkaar. Op 9 januari 1992 werd de autonome Republika Srpska uitgeroepen in Bosnië. Dit was twee weken voordat door het Bosnisch parlement een debat zou worden gehouden over de voorwaarden voor een referendum over de onafhankelijkheid van Bosnië-Herzegovina (14 januari 1992). De Moslimleider Izetbegović drukte daarbij zijn voorkeur voor een referendum zonder voorwaarden door, nadat de Bosnisch-Servische parlementariërs vanwege een schorsing van het debat waren vertrokken. Hun leider Karadžić weigerde dan ook elke me-

¹² Ibidem, 515.

dewerking en boycotte het referendum.¹³ Op 3 maart riep Izetbegović de onafhankelijkheid uit van Bosnië. Niet lang daarna riepen de Bosnische Serven de onafhankelijkheid uit van hun eerder autonoom verklaarde Republika Srpska. Dat was voor Izetbegović reden om de VN te verzoeken vrede stroepen naar Bosnië te sturen. Dat gebeurde evenwel niet. Voor Karadžić was dat het signaal dat er weinig internationale weerstand zou zijn als hij met geweld zijn doelstellingen zou nastreven. Op 7 april werd de onafhankelijkheid van een multi-etnisch Bosnië erkend door 72 staten. Intussen waren eind maart volop gevechten uitgebroken in delen van Bosnië, meestal tussen Bosnische Kroaten en Moslims enerzijds en Bosnische Serven anderzijds. Na de onafhankelijkheidsverklaring vormde de nieuwe regering ook een eigen krijgsmacht (ABiH). Het kon niet verhinderen dat tussen maart en juni de Bosnisch-Servische strijdkrachten een groot deel van Bosnië-Herzegovina in bezit namen. Militairen van het (voormalige) federale leger (JNA) werd gevraagd zich aan te sluiten bij de Bosnische strijdkrachten of het land te verlaten. Ook voor dit nieuwe leger gold het eerder afgekondigde wapenembargo. Dat embargo ten spijt ontving de nieuwe staat van diverse kanten wapens.

De strijd escaleerde nu snel, met name in gevechten om en rond Sarajevo. In de overige delen van het land begonnen de Bosnische Serven aan een proces van etnische zuivering.

Srebrenica

Ook het zilverstadje Srebrenica kreeg te maken met oplopende spanningen. Srebrenica had een meerderheid van Moslim inwoners, maar de stad was gelegen in Oost-Bosnië in een gebied dat in meerderheid Servisch was. Het in een vallei gelegen Srebrenica werd in het voorjaar van 1992 eerst bezet door Bosnische Serven, maar later in het jaar namen Moslims de stad weer over. De Moslims vielen vanuit de stad Servische locaties aan, waarbij naar schatting ruim duizend Serven omkwamen. Vanaf het najaar van 1992 begonnen de Bosnische Serven een offensief om weer grip te krijgen op Srebrenica en omgeving. Een aantal dorpen in de regio werd veroverd en de Moslimbevolking van die plaatsen vluchtte naar Srebrenica. De humanitaire situatie verslechterde daarmee dramatisch in de eerste (winter)maanden van 1993. De commandant van UNPROFOR, de Franse generaal Morillon verweet onder meer de UNHCR dat er onvol-

¹³ Ibidem, 517-518.

doende hulp werd geboden. Uiteindelijk werd vooral via droppings de ergste nood gelenigd. Op 11 maart 1993 ging Morillon zelf naar Srebrenica. De Moslimbevolking wilde hem niet meer laten vertrekken. Dit was voor Morillon aanleiding om Srebrenica onder de bescherming van de VN te brengen en uit te roepen tot *safe area*. De Veiligheidsraad kon weinig anders doen dan deze handelwijze van Morillon ondersteunen. Maar intussen werd de situatie van Srebrenica er de daaropvolgende weken niet beter op. Het leek erop dat de enclave alsnog zou vallen.¹⁴ Onder die dreiging kwam de Veiligheidsraad bijeen. Deze nam Resolutie 819 aan, die Srebrenica uitriep tot een veilig gebied, waarbij UNPROFOR werd belast met de humanitaire zorg. De resolutie werd aangenomen onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest, wat impliceerde dat gebruik van geweld was toegestaan om naleving af te dwingen. Om juridische redenen werd er echter van afgezien om Srebrenica uit te roepen tot *safe haven* omdat dat begrip *full protection* zou garanderen. En daarvoor ontbraken de militaire manschappen en middelen. Daarom werd gekozen voor het niet-gedefinieerde begrip *safe area*.¹⁵ Zoals het NIOD-rapport stelt: 'Dat zou het begin betekenen van heel veel onduidelijkheid, temeer omdat nergens volkenrechtelijk was vastgelegd wat de status van een *safe area* was'.¹⁶ Om naleving van de resolutie te waarborgen kwam vanaf 18 april 1993 een Canadees bataljon naar Srebrenica. De Canadezen zouden begin 1994 weer vertrekken. Daarom werd gezocht naar een land dat de taken zou willen overnemen. Dat werd een zeer moeizaam proces omdat weinig landen zich groepen voelden om hun militairen te zenden naar deze kwetsbare UNPROFOR-locatie. Uiteindelijk besloot de Nederlandse regering na een aantal toezeggingen van VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali – waarover later veel discussie zou ontstaan – om vanaf begin 1994 een Nederlands bataljon in Srebrenica te stationeren. Deze aanwezigheid zou met de opeenvolgende bataljons Dutchbat I, II en III voortduren tot de val van Srebrenica op 11 juli 1995 en de nasleep daarvan.¹⁷

14 Ibidem, 920-941.

15 Ibidem, 942.

16 Ibidem, 942.

17 Over de gang van zaken in die periode van anderhalf jaar zij verwezen naar NIOD, *Srebrenica*, 1285 e.v.

NA DE VAL

In Nederland kreeg het NIOD in 1996 de opdracht van de regering om onderzoek te verrichten naar ‘de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica’.¹⁸ Het NIOD werd gevraagd om het relevante feitenmateriaal te inventariseren en te ordenen om op basis daarvan vanuit historisch perspectief in zowel nationale als internationale context inzicht te verschaffen in de oorzaken en gebeurtenissen die hadden geleid tot de val van Srebrenica en tot de dramatische ontwikkelingen die daarop waren gevolgd. Het verzoek leidde tot een langdurig onderzoekstraject dat in 2002 werd afgesloten met de publicatie van een onderzoeksrapport in drie banden met in totaal meer dan 3000 pagina’s, en daarbij nog een aantal separate deelstudies.

Al voor de publicatie van het NIOD-rapport was Srebrenica veelvuldig onderwerp van politiek en maatschappelijk debat. Zo besteedde het onderzoeksprogramma *Argos* regelmatig aandacht aan de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica.¹⁹ Een kwestie die kort na de val veel aandacht heeft gekregen is het mislukken van de ontwikkeling van een fotorolletje waarop een Dutchbat-militair opnamen zou hebben gemaakt van door de Serven gepleegde oorlogsmisdaden. Mede vanwege deze discussie gaf minister van Defensie De Grave meteen na zijn aantreden in 1998 opdracht aan de oud-minister Van Kemenade om onderzoek te doen naar een mogelijke doofpot bij de afhandeling van het Srebrenica-drama. Van Kemenade kwam tot de conclusie dat van een doofpot geen sprake was. Wel stelde hij dat de informatiestroom over Srebrenica sinds juli 1995 vaak warrig, gebrekkig, verbrokkeld, te laat en amateuristisch was. Ook had Defensie krampachtig gereageerd op incidenten.²⁰ Het rapport-Van Kemenade werd niet overal positief ontvangen. Sommigen zagen het rapport juist als een bijdrage aan de vermeende doofpot. Ook in het NIOD-rapport werd het onderzoek van Van Kemenade bekritiseerd.²¹

18 Voor de precieze formulering van de opdracht en de bijbehorende bepalingen en regelingen, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, Kst. 25 069, nr. 1.

19 Veel van deze uitzendingen zijn terug te beluisteren via internet of podcast. Ook zijn transcripties van een aantal uitzendingen gemaakt.: <http://www.vpro.nl/programmas/argos/dossier-srebrenica.html>.

20 NIOD, *Srebrenica*, 3057.

21 NIOD, *Srebrenica*, 3064-3076.

De val van Srebrenica en de rol van Dutchbat waren ook de belangrijkste aanleiding voor de Tweede Kamer om in 1999 een Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (TCBU) in te stellen. Onder voorzitterschap van Bert Bakker (D66) onderzocht deze commissie hoe bij diverse gelegenheden was besloten tot het uitzenden van Nederlandse militairen naar conflictgebieden (Joegoslavië, Perzische Golf, Haïti, Cambodja, Angola). De commissie kwam met een aantal aanbevelingen die er vooral op gericht waren vooraf meer duidelijkheid te scheppen over de aard van een militaire missie. Ook was er aandacht voor het mandaat en voor de rol en verantwoordelijkheid van de betrokken partijen, zowel nationaal als internationaal.²² De bevindingen van de commissie werden door de regering grotendeels overgenomen in een herzien Toetsingskader 2001.²³

Internationale rapporten

Ook internationaal heeft de nasleep van de val van Srebrenica tot onderzoeken geleid. Een belangrijke rol was daarbij weggelegd voor het reeds genoemde ICTY. Het ICTY was in 1993 ingesteld met als doel 'dealing with war crimes that took place during the conflicts in the Balkans in the 1990s'.²⁴ Het was meteen na de val van Srebrenica duidelijk dat deze zaak ook de volle aandacht zou krijgen van het Tribunaal. Het proces tegen Krstić, die de actie tegen Srebrenica leidde, was het eerste waarbij de betrokkenheid bij de val van de enclave en de daarop volgende genocide, expliciet bewezen werd geacht. Het heeft daarna nog vele jaren geduurd voordat Milošević (inmiddels overleden), Mladić en Karadžić door het ICTY berecht konden worden voor onder meer hun betrokkenheid bij de val van Srebrenica. De processen tegen Mladić en Karadžić duren nog steeds voort.

Een belangrijke studie was een evaluatie van de val van Srebrenica op verzoek van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Onder verantwoordelijkheid van secretaris-generaal Kofi Annan, ten tijde van de val verantwoordelijk voor *Peacekeeping Operations*, werd in enkele maanden tijd een rapport geschreven, op basis van archieven en gesprekken met betrokkenen. Het rapport geeft een beschrijving van de belangrijkste gebeur-

22 Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Kst. 26454, nr. 8, p. 479 e.v.

23 Toetsingskader 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, Kst. 23 591, nr. 7.

24 <http://www.icty.org/en/about>.

tenissen met daarbij met name aandacht voor de rol van Veiligheidsraad, de VN-organisatie en UNPROFOR. Ter afsluiting volgt een aantal 'lessons for the future'. De belangrijkste les luidt als volgt: 'The cardinal lesson of Srebrenica is that a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy through to its logical conclusion. In the Balkans, in this decade, this lesson has had to be learned not once, but twice. In both instances, in Bosnia and in Kosovo, the international community tried to reach a negotiated settlement with an unscrupulous and murderous regime. In both instances it required the use of force to bring a halt to the planned and systematic killing and expulsion of civilians.'²⁵

In Frankrijk is in 2001 een parlementaire enquête gehouden over Srebrenica. Ook buiten Frankrijk werd met veel belangstelling naar de rapportage van deze enquête uitgezien vanwege de centrale rol die Franse militairen hadden gespeeld, onder meer in de persoon van generaal Bernard Janvier, de *Force Commander* van UNPF. Over zijn rol en zijn handelen deden en doen veel verhalen de ronde. Hij zou afspraken hebben gemaakt met generaal Mladić en daarbij mogelijk aangestuurd zijn door de Franse overheid. Er werd uitgezien naar zijn getuigenis. Weliswaar was hij ook geïnterviewd voor het VN-rapport, maar de interviewverslagen van dat onderzoek zijn niet openbaar gemaakt. In dat rapport was al gesteld dat er geen enkele aanwijzing is dat Janvier heeft afgezien van het bieden van luchtsteun vanwege afspraken met Mladić.²⁶ Voor de Franse parlementaire enquête werd Janvier uitvoerig geïnterviewd, waarbij vragen over zijn al dan niet vermeende afspraken met Mladić niet werden geschuwd. Het leidde bij hem tot boosheid. Maar hij ontkende met grote stelligheid dat de luchtsteun aan Dutchbat uitbleef vanwege enige overeenkomst met de Serven. Hij zei onder meer dat hij nooit onderhandeld had over de bevrijding van gijzelaars en dat hij evenmin enig akkoord had gesloten over het niet geven van luchtsteun. Ook had hij geen directieven van de Franse overheid ontvangen.²⁷

25 *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 The Fall of Srebrenica*. United Nations General Assembly A54/549. (New York 1999).

26 United Nations General Assembly, *The Fall of Srebrenica*, 104.

27 Assemblée Nationale, Constitution du 4 Octobre 1958, Onzième Législature, *Rapport d'Information*, Déposé en application de l'article 145 du Règlement, Par la Mission d'Information Commune sur les événements de Srebrenica, Tome II, Auditions, le 22 novembre 2001, 106-139; 609-631.

Deze getuigenis heeft bij velen de twijfel niet kunnen wegnemen over het optreden van Janvier. Ook in deze bronverkenning zal hieraan opnieuw aandacht worden besteed.

NIOD-rapport 2002: Een veilig gebied

Op 10 april 2002 werd door het NIOD het lang verwachte rapport van het onderzoek naar de val van Srebrenica gepubliceerd. Het is hier niet de plaats om heel uitvoerig dit rapport samen te vatten. We volstaan met de belangrijkste bevindingen in relatie tot de vraagstelling van deze verkenning.²⁸ In de Epiloog stellen de onderzoekers vast dat Dutchbat werd uitgezonden op een missie met een zeer onhelder mandaat naar een gebied omschreven als *safe area* zonder dat daar een duidelijke definitie van bestond; om vrede te handhaven, waar geen vrede was; integendeel: de strijdende partijen trachtten de VN-troepen juist in de gevechten te betrekken; zonder diepgaand informatie in te winnen bij de voorgangers in de enclave (Canadezen); zonder adequaat te zijn opgeleid voor deze specifieke taak onder die specifieke omstandigheden; nagenoeg verstoken van militair/politieke *intelligence* om de intenties van de strijdende partijen te peilen; met onvoldoende gefundeerd vertrouwen in de bereidheid op hogere niveaus in de VN-leiding het luchtwapen in te zetten in geval van problemen; zonder duidelijke eigen exit strategie. Over voorkennis – een van de onderwerpen in deze bronverkenning – luidt de samenvattende conclusie:

Er zijn ook achteraf geen aanwijzingen dat de verhoogde activiteit van de vrs in Oost-Bosnië begin juli 1995 in eerste instantie meer beoogde dan verkleining van de *Safe Area* Srebrenica en definitieve doorsnijding van de verbinding met Žepa. De belangrijke weg ten zuiden van de enclave, waar de vrs al lang op aasde, zou zo volledig en stevig in handen van de Bosnische Serven komen. Het krijgsplan werd op 2 juli vastgesteld. Op 6 juli begon de aanval. Deze verliep zo succesvol en er werd zo weinig tegenstand geboden, dat op 9 juli werd besloten door te stoten en te kijken of verovering van de hele enclave mogelijk was. Zonder tegenstand van betekenis lukte dat ook. Op 11 juli stond de vrs met een triomferende Mladić in de stad Srebrenica. De *Safe Area* was gevallen. De ABiH was

28 NIOD, *Srebrenica*, 3136.

met het merendeel van de mannelijke bevolking op de vlucht; de bevolking trok ontredderd naar de compound van Dutchbat in Potocari, en Dutchbat was een ‘verslagen’ bataljon in de macht van de vrs.²⁹

Hieronder volgen ook de samenvattende bevindingen van de NIOD-onderzoekers over luchtsteun:

Hoe dan ook, het zeker oorspronkelijk zo vaste vertrouwen in het luchtwapen werd ten tijde van de kortstondigstrijd om Srebrenica volkomen beschaamd. Dat lag aan te hoge verwachtingen, maar ook aan de omstandigheid dat de Veiligheidsraad de voorstellen om uit de onmogelijke positie van UNPROFOR in de oostelijke enclaves te komen, had afgewezen zonder een alternatieve uitweg uit de moeilijkheden te bieden. In die omstandigheden zagen de hoogste verantwoordelijken geen andere mogelijkheid dan uiterste terughoudendheid in het gebruik van het luchtwapen. Daarmee vermorzelden zij definitief de illusies over luchtaanvallen waaraan de commandant van Dutchbat zich in zijn benarde situatie had vastgeklampt. De enclave was een gemakkelijke prooi voor de vrs.³⁰

Parlementaire enquête Srebrenica, 2002-2003

Met de publicatie van het NIOD-rapport kwam er geen einde aan de discussie over Srebrenica. Een direct gevolg was het aftreden van het kabinet-Kok 2. De minister-president en zijn ministers aanvaardden alsnog de politieke consequenties van de gebeurtenissen uit 1995, zonder daarmee ook maar op enigerlei wijze de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor de genocide die plaatsvond na de val van Srebrenica. Het aftreden van het kabinet betekende dat er geen debat meer kon worden gevoerd tussen regering en parlement over het NIOD-rapport. Wel nam de Tweede Kamer het initiatief tot het instellen van een parlementaire enquête. Onder voorzitterschap van Bert Bakker (D66) kreeg de enquêtecommissie in 2002 de opdracht: onderzoek te verrichten ‘naar het optreden van de Kamer, de Nederlandse regering en ambtelijk/militair verantwoordelijken

²⁹ Ibidem, 3142.

³⁰ Ibidem, 3145.

in de aanloop naar, tijdens en na afloop van de gebeurtenissen in Srebrenica'. Doel van het onderzoek was de Kamer in staat te stellen een definitief oordeel te vellen over dit optreden. Het onderzoek diende ter aanvulling op de conclusies die door de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (ook onder voorzitterschap van Bakker) en door het NIOD waren getrokken.³¹ De commissie publiceerde haar rapport op 27 januari 2003. In het kader van deze verkenning zijn de volgende bevindingen van de commissie relevant. Allereerst heeft de commissie een zeer kritisch oordeel over de wijze waarop de Verenigde Naties zijn omgesprongen met het verzamelen van inlichtingen:

Het verzamelen van inlichtingen is een essentieel onderdeel van militaire operaties. De commissie is van mening dat de invulling van het restrictieve VN-beleid bij UNPROFOR met betrekking tot het verzamelen van inlichtingen Dutchbat op een onnodige achterstand heeft gezet. Ook hebben de diverse VN-lidstaten die wel informatie verzamelden, deze onvoldoende gedeeld met andere aan UNPROFOR deelnemende landen.³²

Daarnaast is er ook commentaar op de werkwijze van Dutchbat en de Nederlandse overheid.

De commissie is van mening dat Nederland als troepenleverancier ook een eigen verantwoordelijkheid op het gebied van inlichtingenverzameling heeft. Dat betekent dat alle mogelijkheden om inlichtingen te verkrijgen, moeten worden benut, ook als daar beperkte risico's aan zijn verbonden. De commissie is van mening dat de toenmalig bevelhebber van de Koninklijke Landmacht, generaal Couzy, in het geval van de communicatiekoffertjes zijn risico-afweging aan de minister had moeten voorleggen.³³

31 De Commissie Bakker werd ingesteld door de Tweede Kamer in haar vergadering van 5 juni 2002. De enquêtecommissie bestond uit de volgende leden: A.D. Bakker (D66); A.G. Koenders (PvdA); J.C. Huizinga-Heringa (ChristenUnie); A. Mosterd (CDA); F. Vergeer-Mudde (SP); B.M. de Vries (VVD); H.R.R. Wijnschenk (LPF).

32 *Missie zonder vrede*, Rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 506, nrs. 2–3, 420.

33 *Missie zonder vrede*, 420–421.

De commissie Bakker was uitermate kritisch over het mandaat van UNPROFOR (en dus ook van Dutchbat):

De commissie is van mening dat UNPROFOR een onduidelijk en beperkt mandaat heeft gekregen. Dat geldt derhalve ook voor Dutchbat, als onderdeel van UNPROFOR. Verdediging van de enclave door Dutchbat is niet aan de orde. Bescherming van de bevolking is als zodanig niet expliciet in de resolutie opgenomen, maar is wel de achterliggende bedoeling ervan. De Veiligheidsraad, maar ook het kabinet en de Tweede Kamer, hebben zich onvoldoende rekenschap gegeven van de precieze betekenis van de notie 'beschermen van de bevolking'. Daarbij zijn de aard en de ernst van het conflict te weinig onderkend. Dutchbat wordt uitgezonden voor een vredeshandhavende ('blauwe') operatie naar een gebied waar geen vrede is. Het kabinet en de Tweede Kamer zijn daar onvoldoende op voorbereid.³⁴

Deze bevindingen over het mandaat vormen voor de Commissie een opmaat naar het oordeel over luchtsteun.

Voor de verdediging van het mandaat wordt het luchtwapen aan UNPROFOR beschikbaar gesteld. Dit wordt in resolutie 836 opgenomen en in resolutie 844 bevestigd. De luchtsteun wordt geleverd door de NAVO.

In de loop van 1993 ontstaat er als gevolg van de verschillende termen die worden gehanteerd (*air power*, *air strikes* en *close air support*) echter verwarring over de inhoud van de luchtsteun. Ter Beek is bevreesd voor de gevolgen voor de Nederlandse militairen wanneer gebruik wordt gemaakt van *air strikes*, die verder gaan dan *close air support*. Om duidelijkheid te krijgen, voert het kabinet in januari 1994 nader overleg met de SGVN over de precieze inhoud van de luchtsteun. De interpretaties van de uitkomsten van dit gesprek lopen achteraf uiteen. Naar aanleiding van zijn gesprekken in Nederland schrijft de SGVN echter een brief aan de Veiligheidsraad op 28 januari 1994, waarin hij voor het eerst onderscheid maakt tussen *close air support* en *air strikes* in plaats van het tot dan gehanteerde, meer algemene begrip *air power*. Het Nederlandse kabinet en ook de Tweede Kamer zijn tevreden met deze brief. [...]

³⁴ Ibidem, 423.

Achteraf kan de vraag worden gesteld of Nederland terecht is uitgegaan van een garantie op luchtsteun. Er waren in 1992 en 1993 al kritische geluiden over de inzetbaarheid van het luchtwapen. Het NIOD verwijst onder andere naar uitspraken van Couzy en Kamerleden eind december 1992.

Bedacht moet worden dat de genoemde bezwaren eind 1992 betrekking hebben op het afdwingen van het vliegverbod boven Bosnië, de operatie *Deny Flight*. Dit betrof weliswaar een op een resolutie van de Veiligheidsraad gebaseerde operatie, maar deze werd uitgevoerd door de NAVO. De leiding van UNPROFOR had geen directe invloed op die NAVO-operatie, maar de soldaten van UNPROFOR liepen als gevolg van deze NAVO-operatie wel risico's in termen van gijzelingen en dergelijke. De genoemde vrees van Couzy had juist op dit punt betrekking.

Tegelijkertijd kan hier wel uit worden afgeleid dat al eind 1992, begin 1993 bekend was dat luchtacties kunnen leiden tot gijzelingen van troepen op de grond. Over het risico van gijzelingen op de grond werd in het kader van de uitzending naar Srebrenica echter niet gesproken.

De commissie is van mening dat het toenmalige kabinet en de Tweede Kamer te veel waarde hebben gehecht aan de toezegging van de SGVN over de inzet van luchtsteun.³⁵

Het valt op dat de commissie zich alleen uitlaat over de besluitvorming rond luchtsteun. Er wordt in de conclusies geen uitspraak gedaan over de feitelijke gang van zaken rond de val van Srebrenica. Dit hangt samen met de opdracht van de commissie: onderzoek naar het optreden van de Kamer, de Nederlandse regering en ambtelijk/militair verantwoordelijken in de aanloop naar, tijdens en na afloop van de gebeurtenissen in Srebrenica. Dat neemt niet weg dat in de interviews die de commissie heeft afgenomen juist wel veel aandacht is besteed aan de concrete gebeurtenissen rond 11 juli 1995.³⁶ Ook in het rapport is hiervoor aandacht.³⁷

³⁵ Ibidem, 420-421.

³⁶ Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, Verhoren 1 t/m 42. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 506, nr 5. O.a. verhoren Ch. Brantz, R. Franken, C. Hilderink, H. de Jonge, Th. Karremans, C. Nicolai.

³⁷ *Missie zonder vrede*, 186-198.

Voortgaande discussies

Na de publicatie van het rapport van de enquêtecommissie werd de politieke en maatschappelijke aandacht voor de val van Srebrenica gaandeweg minder, maar het onderwerp is nooit van de maatschappelijke en politieke agenda verdwenen. Bijna elk jaar laaien er wel weer discussies op rond de datum van 11 juli, wanneer de val van Srebrenica herdacht wordt. Vaak is die periode ook aanleiding voor aandacht in de media. Voorts zoeken direct betrokkenen, zoals de voormalige Dutchbat-militairen of overlevenden en nabestaanden, met een zekere regelmaat de publiciteit. Dit jaar trok de toespraak van minister Hennis tijdens de Veteranendag veel aandacht, toen zij stelde dat de missie van Dutchbat bij voorbaat ‘eigenlijk onuitvoerbaar’ was.³⁸ Ook de voortgang van de processen bij het ICTY komen regelmatig in het nieuws. Zo waren de momenten van arrestatie van Milošević, Mladić en Karadžić ware mediahypes.

Uiteraard is de aandacht vooral uitgegaan naar de massamoord die heeft plaatsgevonden na de val van Srebrenica. Daarnaast bleven twee andere onderwerpen de publieke aandacht trekken. Deze zijn ook het onderwerp van deze verkenning: de vraag of er mogelijk geheime afspraken waren gemaakt tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk over het al dan niet leveren van luchtsteun en de vraag of de inlichtingendiensten van sommige bondgenoten wellicht voorkennis hadden van de aanval op Srebrenica die niet of te laat met Nederland zou zijn gedeeld.

Juist over deze beide kwesties was in de afgelopen jaren mogelijk nieuwe informatie beschikbaar gekomen vanwege de derubricering van een groot aantal CIA- en regeringsdocumenten betreffende de oorlog in voormalig Joegoslavië.³⁹ Een document dat in de media veel aandacht heeft gekregen was een notitie van de *National Security Council* met daarin de belangrijkste conclusies van een beraad op 28 mei 1995 waarbij meerdere Amerikaanse hoofdrolspelers aanwezig waren, zoals de ministers Christopher (*State Department*) en Perry (Defensie) en VN-vertegenwoor-

38 Toespraak minister Hennis tijdens Veteranendag 2016. Ministerie van Defensie 2016. www.defensie.nl/downloads/toespraken/2016/06/25/toespraak-minister-veteranendag/.

39 Een deel van de documenten is te vinden op een website van de CIA <http://www.foia.cia.gov/clintonbosnia>. Gederubriceerde niet-gedigitaliseerde documenten zijn in te zien in de Clinton Library in Little Rock, Arkansas.

diger Madeleine Albright.⁴⁰ In dit beraad zouden geheime afspraken zijn gemaakt over het niet langer verlenen van luchtsteun. In deze verkenning zal uitvoerig worden ingegaan op deze en andere nieuw beschikbaar gekomen bronnen.

⁴⁰ National Security Council, Summary of Conclusions for Meeting of the nsc Principals Committee, 28 May 1995. Nr. 20709. Clinton Library Photocopy.



2

Werkwijze, methodiek en verantwoording

VRAAGSTELLING

De onderzoeksopdracht van de regering aan het NIOD bevat het verzoek om een verkenning uit te voeren van ‘bronnen en wetenschappelijke literatuur die beschikbaar zijn gekomen sinds de publicatie van het NIOD-rapport in 2002. Tevens brengt het NIOD in kaart welke nieuwe bronnen van buitenlandse overheden en internationale organisaties beschikbaar kunnen worden gemaakt. Het NIOD verkent of deze bronnen en wetenschappelijke literatuur aanleiding kunnen vormen voor het formuleren van andere inzichten dan in het NIOD-rapport van 2002. Op grond van deze verkenning zal het NIOD het kabinet adviseren of een aanvullend onderzoek nodig en mogelijk is’.¹

De verkenningsopdracht richt zich op de twee volgende onderwerpen:

- internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun (*air strikes* dan wel *close air support*) aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica, en in het bijzonder mogelijke afspraken hierover van eind mei 1995 tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten;

¹ Opdracht aan het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies tot het uitvoeren van een verkenning. Den Haag, 24 maart 2016.

- voorkennis bij westerse inlichtingendiensten over de Bosnisch-Servische aanval op de *safe area* Srebrenica, en over het exacte doel van deze aanval.

Teruggebracht tot de kernwoorden luchtsteun en voorkennis lijkt de vraagstelling voor de verkenning beperkt, zeker als deze vergeleken wordt met de opdracht aan het NIOD in 1996 om onderzoek te verrichten naar de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica. Daarbij was het de bedoeling 'dat op basis daarvan vanuit historisch perspectief in zowel nationale als internationale context inzicht wordt verschaft in de oorzaken en gebeurtenissen die hebben geleid tot de val van Srebrenica en tot de dramatische ontwikkelingen die daarop zijn gevolgd'.²

Zo ruim is de huidige opdracht niet geformuleerd. Bovendien gaat het uitdrukkelijk om een verkenning die wellicht aanleiding geeft tot vervolgonderzoek. Bij de uitvoering van deze verkenning hebben de onderzoekers zich gerealiseerd dat het bij geen van beide thema's om geïsoleerde onderwerpen gaat. Zowel luchtsteun als voorkennis zijn als zodanig al onderwerpen die zorgvuldig omschreven en ingekaderd moeten worden. Waar hebben we het over, en misschien nog belangrijker: waar gaat het niet over? Daarnaast dienen beide onderwerpen geplaatst te worden in de bredere historische, politieke, militaire en maatschappelijke context van de oorlog in voormalig Joegoslavië. Bovendien zijn het allebei ook nog eens onderwerpen die eerder al veel aandacht hebben gekregen in tal van onderzoeken, studies en journalistieke producten. Dit bredere kader is dan ook gehanteerd in de gekozen werkwijze en methodische benadering. In de volgende paragrafen zal deze benadering nader worden uiteengezet en toegelicht.

HET KARAKTER VAN VERKENNING

Bij de opzet en uitwerking van de onderzoekswerkzaamheden voor dit verkennend onderzoek zijn twee uitgangspunten vanaf het begin leidend

² NIOD, *Srebrenica. Een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002) 9.

geweest: 1) het aspect van verkenning, en 2) de beperking tot beide genoemde kwesties.

Dat sprake is van een verkenning impliceert dat het niet de intentie is om mogelijke onderzoeksvragen die uit het explorerend onderzoek naar voren komen, geheel uit te diepen. Eerder is al gewezen op de ruimere context waarin de vragen naar luchtsteun en voorkennis geplaatst dienen te worden. In de meeste gevallen was de relevantie van de aangetroffen bronnen snel duidelijk, maar enkele keren is besloten dat nader onderzoek in deze fase noodzakelijk was om op verantwoorde wijze te kunnen vaststellen of de nieuw verworven informatie inderdaad tot mogelijk gewijzigde inzichten in de gebeurtenissen rond de val van Srebrenica zou kunnen leiden.

Het tweede uitgangspunt betreft de beperking tot beide hoofdvragen. Het hoeft geen betoog dat er rond de val van Srebrenica veel meer vragen spelen dan alleen die van mogelijke afspraken over luchtsteun en mogelijke voorkennis. Vooral voor de slachtoffers en hun nabestaanden blijft de genocide die volgde na de val van Srebrenica de allesoverheersende kwestie. Het is waarschijnlijk zelfs zo dat de vragen die in deze verkenning behandeld worden, nauwelijks of niet gesteld zouden zijn als deze genocide niet had plaatsgevonden. Indien de aanval en verovering gepaard waren gegaan met een aantal slachtoffers dat in die context als 'normaal' wordt beschouwd, zou Srebrenica wellicht de geschiedenis zijn ingegaan als een van de vele gewelddadige gebeurtenissen die nu eenmaal plaatsvinden in tijden van oorlog.

Er zijn overigens wel auteurs die een directe link leggen tussen voorkennis van de aanval op Srebrenica en voorkennis van de genocide die erop zou volgen.³ Een analyse en beoordeling van deze visie overstijgt de grenzen van de verkenningsopdracht van het NIOD. Ook andere kwesties die nog regelmatig terugkeren in discussies over de val van Srebrenica, blijven in dit rapport buiten beschouwing, tenzij er een direct verband is met de verkenningsvragen. Een voorbeeld is het optreden en de rol van Dutchbat, zowel voor als na de val van de enclave. Deze en andere zaken

3 Zo bekritiseert Erna Rijdsdijk de conclusies van Cees Wiebes in het NIOD-rapport van 2002 dat de aanval op de enclave en de moord op Bosnische Moslims als een verrassing zouden moeten worden beschouwd. E. Rijdsdijk, *Lost in Srebrenica: Responsibility and Subjectivity in the Reconstructions of a Lost Peacekeeping Mission*. (Dissertatie VU, Amsterdam 2012) 93 e.v.

zijn zeer uitvoerig behandeld in zowel het NIOD-rapport van 2002 als in tal van andere studies en rapporten.

SELECTIE VAN ONDERZOEKSMATERIAAL

Een belangrijk criterium dat het NIOD heeft gehanteerd bij het selecteren van onderzoeksmateriaal ligt verrat in de onderzoeksopdracht. Daarin wordt gesproken van bronnen en wetenschappelijke literatuur die beschikbaar zijn gekomen sinds de publicatie van het NIOD-rapport in 2002. In dat rapport was al veel materiaal toegankelijk gemaakt en onderzocht. Daarom zijn als regel deze bronnen niet opnieuw bestudeerd. Wel is het NIOD-rapport zelf een nog steeds rijke bron geweest voor deze verkenning. Dat geldt ook voor de andere onderzoeksrapporten, zoals het rapport van de parlementaire enquête in Frankrijk en het rapport van de Verenigde Naties dat eind 1999 verscheen onder verantwoordelijkheid van secretaris-generaal Kofi Annan.⁴ Deze had zelf als assistent secretaris-generaal bij het *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO) van de VN mede verantwoordelijkheid gedragen voor UNPROFOR. In de oriënterende fase is verder het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Bakker van belang geweest.⁵

Zoals in de hoofdstukken over luchtsteun en voorkennis zal blijken zijn – naast de eerder genoemde rapporten en studies – in inhoudelijk opzicht de recent beschikbaar gekomen en digitaal toegankelijke documenten uit de Clinton Library, het verslag van de conferentie in Den Haag, de tv-documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen*, de uitzendingen van *Argos* en de publicatie *Veilige Gebieden* van Voorhoeve leidend geweest bij de verdere exploratie van nieuwe bronnen.

4 Assemblée Nationale, Constitution du 4 Octobre 1958, Onzième Législature, *Rapport d'Information* Déposé en application de l'article 145 du Règlement, Par la Mission d'Information Commune sur les événements de Srebrenica, Tome II, Auditions, le 22 novembre 2001; *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35 The fall of Srebrenica*. United Nations General Assembly A54/549. (New York 1999).

5 *Missie zonder vrede*, Rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 506, nrs. 2–3.

ARCHIEFONDERZOEK

NIOD-Srebrenica-archief

Naast de bestudering van beschikbare literatuur, rapporten en relevante archieven bij binnen- en buitenlandse organisaties, maakten de leden van de onderzoeksgroep gedurende de onderzoeksperiode gebruik van het archief dat is ontstaan door het onderzoek voor het NIOD-rapport *Srebrenica, een 'veilig' gebied*.⁶ Het rapport zelf is al zeer gedetailleerd, maar het onderliggende archief bevat daarnaast tal van relevante aanknopingspunten voor het verkennend onderzoek. Verder waren de gespreksverslagen in het Srebrenica-archief een goede basis voor het houden van nieuwe interviews.

Het Srebrenica-archief bestaat uit digitale documenten en papieren documenten, inclusief foto's en kaarten. Na de afsluiting van het onderzoek in 2002 is het archief in zijn geheel in grote lijnen toegankelijk gemaakt. Bandopnamen van interviews zijn op een digitale drager overgezet en alle reeds bestaande gescande en digitale brondocumenten, zoals onderzoeks- en gespreksverslagen, zijn voor blijvende bewaring geschikt gemaakt. Vervolgens zijn in 2012 alle digitale documenten door het NIOD duurzaam opgeslagen. Ondanks deze bewerking van het archief bleken zich in de praktijk velerlei moeilijkheden voor te doen. Zo komt het nogal eens voor dat een document niet binnen een redelijke termijn getraceerd kan worden.

Een speciale categorie documenten binnen het Srebrenica-archief zijn de verslagen en notities van de ruim 900 gesprekken die voor *Srebrenica een 'veilig' gebied* zijn gevoerd. Voor 97 geïnterviewde personen geldt dat zij geheel of gedeeltelijk 'off the record' met het NIOD hebben gesproken of anoniem willen blijven. Voor het raadplegen van de interviews door derden (dat wil zeggen personen die niet bij het NIOD in dienst zijn) is in 2002 een procedure opgesteld die nog steeds van kracht is.⁷ Het is de verantwoordelijkheid van het NIOD om na te gaan of het betreffende verslag in zijn geheel of gedeeltelijk onder de wettelijke beperkingen aan de openbaarheid valt. Die wet- en regelgeving met betrekking tot de be-

⁶ NIOD, *Srebrenica*.

⁷ NIOD, *Srebrenica*, 3199.

scherming van de persoonlijke levenssfeer en/of de veiligheid van de staat maakt het ook niet mogelijk dat het archief in zijn geheel door historici, journalisten en andere geïnteresseerden kan worden geraadpleegd, omdat in de werkdoSSIERS in het archief openbare en niet-openbare documenten bij elkaar zijn gevoegd.

In overeenstemming met de opdracht kregen de onderzoekers voor deze verkenning toestemming voor het raadplegen van het archief, inclusief de interviews. Na de voltooiing van de verkenning zal het archief samen met het nieuw gevormde archief worden overgedragen aan het Nationaal Archief.

Nieuw archiefonderzoek

Het verkennend onderzoek richtte zich specifiek op mogelijke nieuwe bronnen die na de verschijning van *Srebrenica een 'veilig' gebied* (2002) ter beschikking zijn gekomen. In zo'n onderzoek staan na 2002 gevormde archieven en niet eerder openbaar beschikbare archieven uiteraard centraal. Dergelijke archieven zijn in de regel ondergebracht bij de organisatie waar ze door de dagelijkse werkzaamheden zijn ontstaan en waar ze gebruikt worden voor de interne informatievoorziening. Deze zogenoemde dynamische en semi-statische archieven zijn het geheugen van de organisatie. De onderzoeker van buiten die op zoek is naar informatie in bronnen die nog bij de archiefvormer staan, is afhankelijk van het zoekstelsel waarmee de organisatie het materiaal voor intern gebruik toegankelijk heeft gemaakt. Dit is een stelsel dat hij niet in zijn finesses kan doorgronden en meestal niet zelf mag bedienen. Hij is daarmee afhankelijk van de medewerkers die met deze systemen – waarmee meestal op eerder toegekende trefwoorden in de beschrijving van de doSSIERS gezocht kan worden – werken. Hij kan zich niet voldoende op de hoogte stellen van de plaats die een document in het geheel van het archief inneemt en daarmee van de context waarin het is ontstaan en werd of wordt gebruikt. Een onderzoeker van buiten, in dit geval het NIOD, is dus een vreemde eend in de bijt die afhankelijk is van een archiefbeheersysteem dat bedoeld is om intern effectief te zijn en niet voor historisch onderzoek. Mede door de behulpzaamheid van de medewerkers van de diensten en de departementen waar documenten zijn geraadpleegd, hebben de onderzoekers van het NIOD toch een goed overzicht gekregen van de relevante documenten en doSSIERS.

Archiefonderzoek in Nederland

Het archiefonderzoek kwam pas goed op gang nadat alle medewerkers hun *Verklaring van geen bezwaar* hadden ontvangen. Daarmee kwam er toegang tot alle – ook gerubriceerde – archieven bij de Rijksoverheid. Conform het informatieprotocol kregen de onderzoekers het recht op inzage van alle beschikbare informatie met uitzondering van informatie op basis van buitenlandse bronnen (derdepartijregel). Archiefonderzoek is gedaan bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken, bij de AIVD en de MIVD en bij de Tweede Kamer. Met medewerking van de archiefbeheerders van de respectieve collecties is het gelukt in relatief korte tijd een goed overzicht te krijgen van relevant materiaal in het kader van de verkenningsopdracht. Hierbij dient wel de kanttekening te worden gemaakt dat de onzekerheid blijft of de onderzoekers werkelijk alles wat relevant zou kunnen zijn, gezien hebben.

In de bestudeerde archieven werd een aantal dossiers aangetroffen die gevormd zijn op basis van ontwikkelingen en gebeurtenissen van na 2002 en die relevante nieuwe informatie bevatten over vooral het onderwerp voorkennis. Andere dossiers bevatten vooral aanvullende informatie over reeds bekende kwesties en discussies. In het vervolg hebben de onderzoekers die zich met het thema voorkennis bezighielden, hun aandacht vooral gericht op dossiers met nieuwe informatie. Er is gezocht naar literatuur en andere bronnen die de inhoud ondersteunden of die contextuele informatie boden. Ook zijn interviewverzoeken uitgegaan naar personen die een nadere toelichting konden geven.

Voor het onderwerp luchtsteun heeft het onderzoek in Nederlandse overheidsarchieven niet geleid tot het vinden van geheel nieuwe dossiers. Het onderwerp is blijkbaar later niet meer expliciet geagendeerd. Hier is vooral de informatie leidend geweest die de aanleiding vormde voor de verkenning: een aantal documenten uit het Clinton-archief, uitzendingen van *Argos* en de publicatie *Veilige Gebieden* van Voorhoeve. Bij het onderzoek naar het dossier luchtsteun is dezelfde werkwijze gevolgd: op basis van de beschikbare informatie en aanwijzingen is gezocht naar verdere bronnen die deze informatie zouden kunnen bevestigen of in context plaatsen. Bronnen werden gevonden in andere archieven, in literatuurstudies en in interviews met betrokken militairen en besluitvormers.

Tot slot is in het Nationaal Archief in Den Haag het daar ondergebrachte Srebrenica-archief van oud-minister Voorhoeve geraadpleegd.

Internationale archieven en bronnen

Beide hoofdvragen van de verkenning betreffen kwesties die een grote internationale component hebben. Daarbij zijn de belangrijkste actoren de Verenigde Naties, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en natuurlijk Servië en Bosnië. Daarnaast is er het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY). Het NIOD heeft zich in de beginfase van de verkenning gewend tot de ambassades van Nederland in de Verenigde Staten, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Servië en Bosnië en tot de missies bij de NAVO en de VN met het verzoek om desgewenst te bemiddelen bij het verkrijgen van toegang tot archieven en bij het benaderen van te interviewen personen. Op deze verzoeken is vanuit de ambassades zonder uitzondering positief gereageerd.

Naar aanleiding van de documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen* laaide het debat over de val van deze enclave in de zomer van 2015 weer op, vooral vanwege het nieuws over een mogelijke afspraak tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk over luchtsteun. Dit was voor minister van Defensie Hennis reden om een verzoek doen uitgaan naar de regeringen van de genoemde landen om opheldering te geven over het bestaan van een dergelijk besluit. Haar verzoek was als volgt geformuleerd: 'Following the publicity regarding the book publication by Joris Voorhoeve and a tv documentary on the issue of Srebrenica, Dutch parliament requested the government to investigate the two propositions from the book and documentary: (1) the US, the UK and France decided on May 27/28, 1995 to suspend airstrikes and NL was not informed; and (2) the intelligence services of two western countries had concrete information about the imminent Bosnian-Serb attack on the enclave and this was not shared with NL. By consulting allied countries, more specifically the US, UK and France and with reference to earlier conversations on this topic, the Kingdom of the Netherlands kindly requests your appreciation of the above-mentioned claims.'⁸ Vervolgens worden per land gespecificeerde verzoeken geformuleerd. Zo wordt de VS gevraagd om nog niet vrijgegeven documenten uit de Clinton Library uit de periode 23 juni – 11 juli 1995 beschikbaar te maken.

Helaas waren de reacties op het verzoek van de minister teleurstellend. Frankrijk deed aan Nederland het rapport plus de bijlagen toekomen van

8 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Note verbale aan State Department*, 23 september 2015.

de eigen parlementaire enquête van 2001.⁹ Deze teksten waren evenwel reeds publiek beschikbaar. Hetzelfde geldt voor de informatie die de Britten aan Nederland stuurden. Het betreft de beantwoording van een aantal vragen rond de val van Srebrenica die door de VN aan het VK waren gesteld in het kader van het onderzoek dat de VN liet uitvoeren naar de val van Srebrenica. Dit document was al in het publiek domein gekomen na een WOB-verzoek. Op het moment van schrijven hebben de VS nog geen reactie gestuurd. Medewerkers van State Department zijn wel een intern onderzoek gestart dat – zoals aan het NIOD werd meegedeeld – tot enkele interessante resultaten had geleid. Maar deze documenten zijn nog niet overhandigd aan de Nederlandse overheid of aan het NIOD.

Het NIOD heeft aanvullend archiefonderzoek gedaan in twee archieven in de Verenigde Staten. Een daarvan is de Clinton Library in Little Rock (Arkansas). In oktober 2013 waren meer dan 300 documenten vrijgegeven en beschikbaar gemaakt via het internet.¹⁰ In de Clinton Library hadden de NIOD-onderzoekers daarnaast inzage in niet-gedigitaliseerde documenten over de oorlog in Bosnië van o.a. de *National Security Council* en de *Balkan Task Force*. Van relevante documenten zijn scans gemaakt ten behoeve van het onderzoek. Maar het bleek ook dat een groot aantal documenten niet was vrijgegeven. Het betreft vooral documenten die gedateerd zijn rond 11 juli 1995, de datum van de val van Srebrenica. Via een beroep op de *Freedom of Information Act* (FOIA) is een berekend verzoek gedaan om inzage in deze documenten. Op dit verzoek is nog geen reactie ontvangen. Naar verwachting kan het wel tussen de 5 en 10 jaar duren voor stukken openbaar gemaakt worden, voor zover de Amerikaanse overheid dat niet strijdig acht met haar veiligheid en belangen. Met uitzondering van het Clinton-archief zijn geen overheidsarchieven geraadpleegd in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Gegeven de reactie van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op het verzoek van minister Hennis bestond er geen enkele illusie dat een verzoek om toegang tot overheidsarchieven inzake Srebrenica op redelijke termijn zou worden ingewilligd. In New York werd het VN-archief bezocht voor een bestudering van de archieven van UNPROFOR en DPKO. Deze archieven waren ook reeds door de eerste groep NIOD-on-

9 Assemblée Nationale, 2001.

10 De documenten zijn te vinden op de website: <http://www.foia.cia.gov/clintonbosnia>.

derzoekers bestudeerd. De onlangs beschikbaar gekomen digitale inventarisering van het UNPROFOR-archief en de toezegging van toegang tot strikt vertrouwelijke documenten waren belangrijke redenen voor deze nieuwe raadpleging. Ter plaatse zijn niet-digitaal beschikbare documenten geraadpleegd. Ook hier zijn scans gemaakt van een aantal relevante documenten. Daarnaast kreeg het NIOD de beschikking over 5 GB aan gedigitaliseerd UNPROFOR- en DPKO-archief. Doordat veel bestanden met trefwoorden benaderd konden worden zijn de meest relevante bestanden geanalyseerd en – waar relevant – gebruikt in het verkennend onderzoek of bij het schrijven van de rapporttekst.

In Den Haag werden enkele bezoeken gebracht aan het archief van het ICTY. Het ICTY beschikt over een via internet toegankelijk, gedigitaliseerd archief. Daarnaast zijn er bestanden die alleen ter plaatse toegankelijk zijn. Er werd toestemming gekregen voor inzage in het archief van *the Office of the Prosecutor*, dat normaal niet publiekelijk toegankelijk is. Bij het ICTY is een aantal relevante documenten opgevraagd. Deze zijn digitaal ter beschikking gesteld aan het NIOD.

Vanuit de NIOD-burelen zijn verder enkele (inventarissen van) archieven digitaal geraadpleegd, zoals het archief van toenmalig EU-bemiddelaar David Owen, dat is ondergebracht bij de Universiteit van Liverpool.

Verantwoording archiefonderzoek

Waarom deze archieven en deze documenten geraadpleegd en waarom een aantal andere niet? De belangrijkste overweging om een archief wel of niet te raadplegen was de wetenschap of minstens de verwachting dat in het betreffende archief documenten aangetroffen konden worden die zouden kunnen bijdragen aan de beantwoording van de beide hoofdvragen in deze verkenning. Om die reden was het evident dat de Clinton Library diende te worden bezocht. Daar bevindt zich immers het vrijgegeven archief van regeringsdocumenten betreffende de oorlog in Bosnië. Het merendeel van deze documenten was nog niet eerder beschikbaar voor wetenschappelijk onderzoek. Wel moesten we – zoals gememoreerd – vaststellen dat er opmerkelijke lacunes zaten in de archieven voor de periode rond 11 juli 1995.

Veel van de archieven die door de eerste groep NIOD-onderzoekers zijn gebruikt werden niet opnieuw geraadpleegd omdat het NIOD niet de wetenschap of verwachting had dat ze toegevoegde informatie zouden op-

leveren voor onze vraagstelling. En voor zover die relevante informatie er wel was, kon gebruik worden gemaakt van het NIOD-rapport of van aantekeningen in het NIOD-Srebrenica-archief. De overweging dat het archief niet eerder toegankelijk was gold niet voor het UNPROFOR-archief, maar de – in vergelijking met het eerste NIOD-onderzoek – gemakkelijke beschikbaarheid en bereikbaarheid van deze archieven maakte in de ogen van de onderzoekers een bezoek aan New York zinvol. Dit te meer omdat onze in vergelijking met het eerste NIOD-onderzoek beperkte vraagstelling het mogelijk zou maken meer gericht te focussen op relevante informatie, vooral waar het de besluitvorming over luchtsteun betreft. Desalniettemin dient geconcludeerd te worden dat de omvang van het materiaal gericht zoeken (zelfs met tref- en zoekwoorden) complex maakte. Daarbij komt nog dat het classificatiesysteem van de VN ook niet erg behulpzaam bleek bij het gebruik maken van de verleende toegang tot vertrouwelijke stukken. De hoogst geclassificeerde documenten bleken vaak over persoonsgebonden aangelegenheden te gaan. Last but not least: ook hier waren veel documenten uit de periode rond 11 juli 1995 niet publiekelijk beschikbaar.

Het ICTY archief is van belang omdat onder meer door de processen tegen Mladić en Karadžić nu veel meer materiaal over de val van Srebrenica beschikbaar is dan in de periode van het vorige onderzoek toen alleen nog processtukken van de zaak Krstić beschikbaar waren. Voorts is nagegaan of er wellicht toegang mogelijk was tot archieven van de Servische en Bosnische overheid. Maar ook hier bleek de toegang vrijwel onmogelijk. Uitzondering wordt vrijwel alleen gemaakt voor documenten die door het ICTY worden opgevraagd.

Buitenlandse reizen

Een medewerker bezocht in maart Japan. Daarbij was het mogelijk een interview te arrangeren met Yasushi Akashi, de toenmalige Speciale Gezant van de Secretaris Generaal van de VN.

Vanuit de onderzoekersgroep zijn drie reizen naar de Verenigde Staten gemaakt. In mei werden Little Rock en Washington bezocht voor een bezoek aan de Clinton Library en interviews. In juni volgde een bezoek aan New York en North Carolina voor bestudering van het UNPROFOR-archief en voor enkele interviews. In augustus werd nog een reis naar Washington gemaakt voor het afnemen van enkele interviews.

Daarnaast werden in juli en augustus twee reizen naar Servië en Bosnië gemaakt. De eerste reis vond plaats rond de herdenking van de val van Srebrenica op 11 juli. Er zijn gesprekken gevoerd in Belgrado, Srebrenica en Sarajevo. Een maand later werd nog een aantal aanvullende gesprekken gevoerd in opnieuw Srebrenica en Sarajevo.

Binnen Europa werden verder nog reizen gemaakt naar België, Duitsland en Zwitserland voor het houden van interviews.

INTERVIEWS

Interviews met betrokkenen waren voor dit verkennend onderzoek van groot belang. De interviews boden niet alleen de mogelijkheid om betrokkenen nadere toelichting en achtergrondinformatie te vragen over uit archieven of literatuur verkregen inzichten, maar ook om wellicht nieuwe informatie te vergaren die niet eerder publiek gemaakt is. Deze laatste verwachting is gebaseerd op het gegeven dat veel betrokkenen nu, anders dan 15 of 20 jaar geleden, niet meer gebonden zijn aan mogelijke beperkingen uit hoofde van hun functie.

De NIOD-onderzoekers hebben in de startfase van het project uitvoerige gesprekken gevoerd met een aantal uitvoerders van het eerdere NIOD-onderzoek: Hans Blom, Bob de Graaff, Albert Kersten, Paul Koe-dijk, Peter Romijn, Dick Schoonoord en Cees Wiebes. Van hun kennis en ervaring is dankbaar gebruikgemaakt bij de opzet van de verkenning. Ook in latere fasen hebben met name Wiebes en Schoonoord een aantal concrete suggesties gedaan voor interviews, literatuur en bronnen.

In deze eerste fase heeft verder een oriënterend gesprek plaatsgevonden met oud-minister Voorhoeve. Dit zowel naar aanleiding van zijn boek *Veilige Gebieden* als van zijn aanbod aan het NIOD tot toegang tot zijn persoonlijk archief, dat is ondergebracht bij het Nationaal Archief. Later in het verkenningstraject is nog een tweede uitvoerig gesprek geweest met de heer Voorhoeve. Ook heeft een verkennend gesprek plaatsgevonden met journalisten van het onderzoeksprogramma *Argos*, onder meer over mogelijke toegang tot bronnen van *Argos*.

Op basis van literatuurstudie en archiefonderzoek is een lijst opgesteld van personen die in verband met de opdracht geïnterviewd zouden

moeten worden. De selectie van de te interviewen personen is uiteraard in eerste instantie mede bepaald door de vraagstelling van de verkenning. Het NIOD heeft zich vrijwel uitsluitend gericht tot personen die daarbij of bij de recente discussies hierover betrokken zijn geweest. Dit impliceerde dat geen interviewverzoek is uitgegaan naar op zichzelf belangrijke betrokkenen bij de problematiek rond Srebrenica als geheel.

Helaas waren niet alle personen die door het NIOD benaderd zijn bereid of in staat tot het maken van een afspraak. Dit betreft in het bijzonder een aantal betrokkenen uit het buitenland, zoals enkele toenmalige leden van *National Security Council* wier namen voorkwamen in de Clinton-archieven. Interviewverzoeken zijn onder meer uitgegaan naar Ivo Daalder (NSC), Al Gore (vice-president), Jane Holl Lute (NSC), Anthony Lake (*National Security Advisor*), Walter Slocombe (*Undersecretary of Defence*) en Alexander Vershbow (NSC). Via de Nederlandse ambassade in Washington is gesondeerd of oud-president Bill Clinton en oud VN-ambassadeur Madeleine Albright bereid zouden zijn tot een interview. Dit heeft niet tot resultaat geleid. Ook de Franse generaal Bernard Janvier heeft niet gereageerd op het verzoek om een interview. Verder heeft het NIOD de advocaten van Jovica Stanišić en van Ratko Mladić aangeschreven met het verzoek tot een interview. Zoals verwacht kwam vrijwel per ommekeer een afwijzing van het verzoek.

Binnen Nederland hebben vrijwel alle uitgenodigde personen toegezegd met het NIOD te willen spreken. Met enkele van de uitgenodigde personen zijn de gesprekken niet doorgegaan, soms vanwege persoonlijke omstandigheden, maar ook omdat bij nader inzien de verwachting was dat het interview weinig toegevoegde waarde zou hebben, bijvoorbeeld omdat al uitvoerig gesproken was met een naaste collega van betrokkene. De voormalige commandant van Dutchbat III, Thom Karremans, heeft in plaats van een interview een uitvoerige notitie toegezonden waarin hij zijn visie geeft op de recente discussies.

In totaal zijn 40 personen in Bosnië-Herzegovina, Servië, Zwitserland, België, de Verenigde Staten, Japan en Nederland door het NIOD geïnterviewd. In bijlage 2 staat een overzicht van deze personen met de datum waarop het gesprek heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn 10 personen geïnterviewd die vanwege de aard van hun werkzaamheden anoniem moesten blijven of dat om andere redenen wilden blijven.

Alle geïnterviewden is toegezegd dat geluidsopnamen, transcripties en gespreksverslagen als vertrouwelijke documenten worden behandeld. Citaten uit de gespreksverslagen zijn alleen na toestemming van de betreffende geïnterviewde in het rapport opgenomen. Raadpleging door derden is alleen mogelijk na schriftelijke toestemming van de geïnterviewde.

Contact met Dutchbat en Vereniging van overlevenden Srebrenica

Het NIOD realiseert zich dat twee groepen in het bijzonder de verkenning met interesse en betrokkenheid volgen: Dutchbat-militairen en overlevenden en nabestaanden. Met beide groeperingen is contact geweest. De voorzitter van de Werkgroep Dutchbat III, Olaf Nijeboer, heeft gesproken met de projectleider. Daarbij is afgesproken dat Dutchbat-militairen zich altijd tot het NIOD konden wenden met mogelijk relevante informatie.

Daarnaast is er een gesprek geweest met het bestuur van de *Vereniging van overlevenden van de Srebrenica genocide juli 1995 in Nederland*. Uit dat gesprek werd opnieuw duidelijk hoezeer het drama van 1995 nog voortleeft bij deze groep. Met de voorzitter van de vereniging heeft een interview plaatsgevonden.

Meerdere personen, onder wie enkele voormalige Dutchbaters, hebben zich vooral in de beginfase van de verkenning tot het NIOD gewend met mogelijke tips en suggesties. Het NIOD heeft deze reacties in zijn onderzoek betrokken en er in enkele gevallen gebruik van kunnen maken.

GEBRUIK VAN VERTROUWELIJKE EN STAATSGEHEIME INFORMATIE

De verkenning naar nieuwe bronnen over mogelijke voorkennis bij westerse inlichtingendiensten over de aanval op Srebrenica en mogelijke afspraken over het onthouden van luchtsteun bij een aanval op de enclave, maakte raadpleging van archieven van inlichtingendiensten en interviews met betrokkenen van deze diensten noodzakelijk. Onderzoek in de archieven van buitenlandse inlichtingendiensten bleek niet mogelijk. Wel waren enkele oud-medewerkers van buitenlandse inlichtingendiensten bereid om met medewerkers van het NIOD een gesprek te voeren.

Voor Nederland was het verkrijgen van informatie uit de archieven van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) geregeld door het informatieprotocol 'Kennismen informatie door NIOD', een bijlage bij de onderzoeksopdracht van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (zie bijlage 1). In overeenstemming daarmee gaf de minister van Defensie een schriftelijke instructie om alle wettelijk mogelijke medewerking aan de NIOD-onderzoekers te verlenen, omdat zij, volgens het protocol, bevoegd zijn van 'alle informatie die zij nodig achten voor hun onderzoek' kennis te nemen. Hieronder valt ook 'mondeling te geven informatie die de betrokkene hetzij uit eigen wetenschap hetzij van derden heeft'. Dat laatste houdt in dat (voormalige) medewerkers van de diensten die het NIOD wilde interviewen waren ontheven van hun geheimhoudingsplicht. Zowel MIVD als AIVD heeft binnen de gegeven kaders maximale medewerking verleend aan de uitvoering van de verkenning.

Commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer

De afspraken in het informatieprotocol golden formeel niet voor hoge colleges van staat, zoals het parlement. Omdat het NIOD het van belang vond om ook inzage te hebben in de archieven van de commissie Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer is contact gezocht met de griffier van de Tweede Kamer. Het NIOD verzocht inzage in het betreffende archief onder dezelfde voorwaarden als geformuleerd in het Informatieprotocol. De reactie op dit verzoek liet meerdere maanden op zich wachten. Op 26 september 2016 berichtte de griffier dat er 'belemmeringen voor de toegang' zijn.¹¹ Zij stelt vast dat de bewindspersonen die informatie met de commissie IVD hebben gedeeld dienen te beslissen over opheffing van de geheimhoudingsplicht. De commissie IVD heeft evenwel besloten 'dat het NIOD geen toegang zal worden verleend tot de informatie waarop de geheimhoudingsplicht van de WIV 2002 rust'. Daarom is geen verzoek tot ontheffing aan de betrokken ministers gevraagd. Dit betekent dat het NIOD geen inzage heeft gehad in dit archief.

¹¹ E-mail van mw. R. Voss, griffier van de Tweede Kamer, aan het NIOD, 26 september 2016.

Het aanvaarden van de opdracht betekende dat het NIOD historisch onderzoek ging doen in bronnen die in de regel niet voor historici, journalisten of andere geïnteresseerden toegankelijk zijn. Dit geldt met name voor de archieven van de AIVD, MIVD, en notulen van de Ministerraad. Het werken met staatsgeheime informatie impliceert dat er een bijzondere verantwoordelijkheid is voor het wetenschappelijk gebruik en de interpretatie van deze bronnen. Tijdens het onderzoek is binnen de onderzoeksgroep de waardering van deze bronnen steeds zo veel mogelijk gewogen door toetsing aan andere wel publiekelijk beschikbare bronnen. Toch blijft een deel van de wetenschappelijke verantwoording een interne aangelegenheid van het NIOD. Het gebruik van bronnen waar alleen het NIOD ten behoeve van het onderzoek kennis van kon nemen, sluit immers uit dat de keuze en de interpretatie van de bronnen door anderen gecontroleerd kunnen worden. Dit is inherent aan wetenschappelijk onderzoek in bronnen met een vertrouwelijk karakter.

Onderdeel van het informatieprotocol is ook dat medewerkers van de betrokken ministeries en diensten de conceptteksten van het rapport lezen en dat zij kunnen voorstellen passages met staatsgeheime informatie dan wel informatie van derde partijen aan te passen dan wel te verwijderen. Deze procedure heeft geleid tot discussie over een paragraaf in het hoofdstuk over voorkennis. Deze discussie heeft meer dan twee maanden in beslag genomen en daarmee geleid tot vertraging in de oplevering van het rapport. Na overleg van de AIVD en de MIVD met de betreffende buitenlandse dienst, heeft deze dienst besloten het NIOD geen toestemming te geven om informatie uit van deze dienst afkomstige documenten publiek te maken. De betreffende paragraaf in het rapport is daarom ontdaan van elke directe verwijzing naar deze documenten. Voor zover dat mogelijk is, wordt de strekking van de daarin vervatte informatie in de tekst weergegeven.

ARCHIVERING HUIDIG ONDERZOEK

Het archief dat is gevormd tijdens het verkennend onderzoek bestaat uit documenten die naar hun aard in het werkarchief van het NIOD thuishoren. Het gaat om stukken met betrekking tot het geven en het accepteren van de opdracht, manuscripten in diverse stadia, notulen van vergaderingen, correspondentie per mail en op papier, onderzoeksverslagen en geluidsopnamen, transcripties en verslagen van door het NIOD gehouden interviews. Digitale kopieën van documenten die ten behoeve van het verkennend onderzoek door instellingen als het ICTV en de VN aan het NIOD werden overhandigd, zijn behandeld als een tijdelijk hulpmiddel en niet als materiaal dat in het werkarchief van het NIOD een plaats dient te krijgen.



3

Luchtsteun

INLEIDING

In haar opdracht aan het NIOD stelt de regering dat de verkenning zich dient te richten op internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun (*air strikes* dan wel *close air support*) aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica, en in het bijzonder mogelijke afspraken hierover van eind mei 1995 tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Het is belangrijk om – zoals in de verkenningsoopdracht gebeurt – onderscheid te maken tussen twee soorten luchtacties: *close air support* (CAS) en *air strikes*. *Close air support* was alleen bedoeld ter verdediging van UNPROFOR-troepen en om aanvallen tegen *safe areas* af te schrikken. *Air strikes* daarentegen waren offensief en strategisch van aard en gericht op de vernietiging van (een deel van) de gevechtscapaciteit van een van de partijen in het conflict, hetzij voor een militair, hetzij voor een politiek doel.¹ Vanaf het begin was er bij UNPROFOR grote terughoudendheid bij de inzet van het luchtwapen voor CAS en zeker ook voor *air strikes*, omdat UNPROFOR er huiverig voor was om als strijdende partij in het Bosnische conflict betrokken te worden. Om dit risico te minimaliseren moest bij elke aanvraag voor de inzet van het luchtwapen een als omslachtig ervaren aanvraag- en beslissingsprocedure worden doorlopen. Er was zowel

¹ NIOD, *Srebrenica. Een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002) 984.

instemming van de UNPROFOR-leiding als van de NAVO voor nodig: dit was de zogeheten ‘dubbele sleutel’. Door deze procedure kwam de militaire respons meerdere keren te laat om adequaat te zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het gebruik van het luchtwapen tijdens de oorlog in voormalig Joegoslavië veel discussie heeft opgeroepen, zeker na de val van de enclave Srebrenica.

Reeds drie dagen na die val, op 14 juli 1995, kwamen in Brussel de permanente vertegenwoordigers van de Noord-Atlantische Raad bij elkaar voor een strikt vertrouwelijke gedachtewisseling over de situatie in Bosnië. Bij deze sessie onder voorzitterschap van de Belgische secretaris-generaal Willy Claes waren tevens de Britse veldmaarschalk Sir Richard Vincent en de Amerikaanse bevelhebber van de NAVO-troepen in Europa (SACEUR), generaal George Joulwan, aanwezig. De Nederlandse vertegenwoordiger P.C. Feith begon de discussie over de inzet van het luchtwapen door terug te kijken op hetgeen er op 11 juli in het luchtruim boven Srebrenica was gebeurd. Hij stelde vast dat twee aanvalsgolven van gevechtsvliegtuigen, waarbij steeds *packages* van ongeveer 40 toestellen waren ingezet, uiteindelijk geresulteerd hadden in het afwerpen van twee ongeleide bommen die een tank hadden beschadigd. Feith had zich ‘persoonlijk’ afgevraagd of er niet meer geavanceerdere middelen hadden kunnen worden ingezet.

Veldmaarschalk Vincent wees erop dat de terreingesteldheid en de weersomstandigheden in Bosnië, de fysieke nabijheid van de strijdende partijen in de enclave en ‘de politieke beperkingen’ waaraan luchtacties waren onderworpen de inzet van het luchtwapen bemoeilijkten. Bovendien kon *close air support* volgens Vincent slechts ‘een vrij beperkt resultaat’ opleveren en in de meeste gevallen geen ‘beslissende wending ten goede’ teweegbrengen. Generaal Joulwan voegde daar nog aan toe dat de toestemming voor luchtsteun pas in een zeer laat stadium was verleend, en dat diegenen die die autorisatie verleenden daar zeer stringente voorwaarden aan hadden verbonden, zoals: ‘only on weapons directly firing or forces directly attacking’. Tevens onderstreepte hij dat de NAVO het luchtruim boven Bosnië al enige tijd niet meer beheerste, omdat de Serven een geïntegreerd luchtafweersysteem hadden opgebouwd dat een bedreiging voor de westerse vliegtuigen vormde. Kortom: de opties waren beperkt.²

² DCBC 835, PV NAVO (Feith) aan min. van B.Z. en min van Def, 14 juli 1995, ‘Brainstorming’ inzake Bosnië (BRN11060); NIOD, *Srebrenica*, 2313-2314.

De vraag die Feith stelde, is sindsdien door anderen nog wel vaker gesteld. Waarom is er vanuit de lucht niet meer ondernomen? Waarom zijn die moderne straalvliegtuigen met al hun geavanceerde wapens niet tot meer in staat geweest? Hoewel ingebed in enkele relativiserende terzijdes, sprak uit de woorden van Feith duidelijk een fikse teleurstelling. De vraag naar de opportuniteit van de ingezette middelen vormt echter slechts één dimensie van de luchtsteunkwestie. Een ander cruciale vraag die vaak wordt gesteld, is waarom het überhaupt zo lang moest duren voordat er vliegtuigen werden ingezet, en waarom in de dagen voorafgaande aan de val van de enclave diverse aanvragen voor luchtsteun die Dutchbat had ingediend, om verschillende redenen door de hogere echelons niet gehonoreerd werden. Het zijn vragen die tot op de dag van vandaag gesteld worden.

In het kader van deze verkenning heeft het NIOD zich gericht op gegevens die een nieuw licht op het aanvragen en afwijzen van luchtsteun voor Dutchbat zouden kunnen werpen, met daarbij speciale aandacht voor de duiding van recent naar voren gebrachte visies op de gang van zaken. In de afgelopen jaren zijn nieuwe bronnen beschikbaar gekomen. In het bijzonder de door de Amerikaanse overheid vrijgegeven documenten kunnen een scherper beeld geven van de zoektocht naar een effectieve Bosnië-politiek gedurende de jaren 1992-1995.³

Soms zijn uit deze stukken vergaande conclusies getrokken ten aanzien van Amerikaanse pogingen om invloed uit te oefenen op de gebeurtenissen op de Balkan. Een van die claims betreft de in de verkenningsoopdracht genoemde mogelijke afspraken van eind mei 1995 tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Uit de vrijgegeven documenten zou blijken dat de Verenigde Staten eind mei 1995 het voortouw hebben genomen bij het opschorten van de inzet van het luchtwapen in Bosnië. Daar deze in Washington genomen beslissing, die tot stand zou zijn gekomen met medeweten van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, niet aan andere bondgenoten als Nederland zou zijn medegedeeld, wordt gesproken over een 'stil' gehouden besluit, of over een 'secret pause'. Deze 'stille' overeenkomst tussen de drie grote westerse mogendheden zou verklaren waarom in juli 1995 aan Dutchbat zo laat en

³ Deze documenten zijn toegankelijk op de websites <https://www.cia.gov/library/readingroom/collection/bosnia-intelligence-and-clinton-presidency> en http://clinton.presidentiallibraries.us/browse?collection=37&sort_field=Dublin=Core%2Cdate&sort_dir=a.

zo weinig luchtsteun is verleend, met de val van de *safe area* en de massamoord op vele duizenden Bosnische mannen en jongens als gevolg.

De kwestie van de trage en onvoldoende luchtsteun in Srebrenica is al eerder en diepgravend onderzocht, o.a. door de Verenigde Naties en door het NIOD. Het is niet de bedoeling om in deze verkenning die onderzoeken nog eens dunnetjes over te doen. Maar om de recente claims op waarde te kunnen schatten zijn ze zowel bestudeerd in het licht van wat reeds bekend is uit deze studies, als in het licht van aanvullend bronnenonderzoek. Een belangrijke bron is uiteraard het omvangrijke rapport van het NIOD uit 2002, *Srebrenica, een 'veilig' gebied*.⁴ De gang van zaken rondom de aanvragen voor luchtsteun is daarin nauwgezet en gedetailleerd gereconstrueerd. In de epiloog van het rapport gaven de onderzoekers enkele structurele redenen voor het 'te weinig, te laat' van de luchtsteun: de ingewikkelde en omslachtige aanvraagprocedure, het verschil in visie tussen de VN (die kon verzoeken om luchtsteun) en de NAVO (die het verzoek moest uitvoeren), de kwetsbaarheid van VN-personeel in Bosnië voor gijzeling door de Bosnische Serven, het gevaar van het Bosnisch-Servische luchtafweersysteem, de beperkende voorwaarden van de zogeheten *Rules of Engagement* waaronder UNPROFOR moest opereren, en de problemen met de uitvoering van het mandaat van de VN-missie. Het NIOD-rapport gaf daarnaast ook één overkoepelende reden voor de teleurstelling over de inzet van het luchtwapen, namelijk te hoge verwachtingen:

Ten tijde van de aanwezigheid van Dutchbat in de enclave Srebrenica bestond de verwachting dat indien nodig het luchtwapen "robuust" zou worden ingezet. Vanaf het begin, nog in de fase van de besluitvorming, was dit voor de politieke en militaire verantwoordelijken een belangrijk argument geweest. Als het mis zou gaan, dan was er altijd nog het luchtwapen dat voor de eigen troepen bescherming kon bieden. Tot het einde toe bleef bij velen dit vertrouwen in het luchtwapen als *ultimum remedium* bestaan. Van het begin af aan was dat echter ook een overschatting geweest van wat het luchtwapen vermocht en vooral van de bereidheid dit wapen in te zetten. De inzet ervan was geen zuiver militaire afweging, maar werd mede bepaald door politieke overwegingen. En de omstandigheden in Oost-Bosnië maakten het er niet beter op.⁵

4 NIOD, *Srebrenica*.

5 NIOD, *Srebrenica*, 3145-3146.

Deze conclusie van het NIOD kan tot de dag van vandaag niet iedereen overtuigen. Begin 2015 zei journalist-presentator Max van Weezel in het radioprogramma *Argos* bijvoorbeeld het volgende: ‘Het grote raadsel is altijd gebleven, ook na dat grote NIOD-rapport dat er in 2002 is gekomen, hoe het nou kon dat de Nederlandse troepen, VN-troepen, daar op de grond dachten van, we hebben om luchtsteun gevraagd, als de Serviërs komen zal de luchtmacht ons te hulp schieten, en dat gebeurde niet, en het raadsel is nog altijd wie uiteindelijk waar in die schakel [...] heeft besloten die straaljagers niet te sturen waardoor de Bosnische Serviërs de enclave onder de voet konden lopen.’⁶ Ook kolonel b.d. Charlef Brantz, tijdens de val van de enclave deel uitmakend van de VN-staf in de Bosnische plaats Tuzla, zit nog steeds met dezelfde vraag: ‘Waarom is die luchtsteun uitgebleven? Er waren [...] toch tal van evidente momenten die deze rechtvaardigden? Waren daar achter onze rug om toch politieke afspraken over gemaakt?’⁷

Achter deze uitspraken gaat de aanname schuil dat het qua luchtsteun compleet anders gelopen zou zijn als niet iets of iemand ergens een spaak in het wiel had gestoken. Een methode om deze veronderstelling te toetsen, is om niet uitsluitend de focus op de kwestie van de luchtsteun tijdens de aanval op Srebrenica te leggen, maar een breder perspectief te hanteren. Srebrenica was niet de enige *safe area* in Bosnië, en het Bosnisch-Servisch offensief tegen deze enclave in juli 1995 was niet de eerste keer dat een ‘veilig gebied’ werd aangevallen. Noch was overste Karremans de eerste commandant van een VN-bataljon in voormalig Joegoslavië die luchtsteun heeft aangevraagd. Door ook te kijken naar de inzet van het luchtwapen door de VN en de NAVO eerder en elders gedurende het Bosnische conflict, kan een meer structureel inzicht worden verkregen in de aard en mogelijkheden van deze luchtsteunoperaties. Was hetgeen er in juli 1995 al dan niet in de lucht boven Srebrenica heeft plaatsgevonden uitzonderlijk – en wellicht terug te voeren op een recent veranderde omstandigheid – of paste het binnen een min of meer vast patroon, dat het handelen van de VN-missie in Bosnië mede bepaalde?

6 *Argos*, NPO radio 1, 24 januari 2015 (Max van Weezel in gesprek met Westerman over het recent verschenen boek van Charlef Brantz) <http://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2015/Richtingenstrijd-rond-dementie-.html>.

7 C. Brantz, *De Srebrenica dagboeken. Ooggetuigenverslag van een hoofdrolspeler* (Uitvoorn 2015) 178.

Onder meer de volgende concrete vragen zijn daarbij van belang. Hoe reageerden de VN en de NAVO op vroegere aanvallen van de Bosnische Serven op VN-troepen en ‘veilige gebieden’? Zijn daarbij gevechtsvliegtuigen ingezet, en zo ja, op welke manier en met welk resultaat? Hoe verhoudt de inzet van het luchtwapen in deze eerdere periode zich tot het optreden boven Srebrenica?

Dit hoofdstuk vervolgt met de beschrijving van een aantal aspecten van de besluitvorming over luchtsteun tijdens de oorlog in voormalig Joegoslavië. Dit gebeurt vanuit perspectieven die relevant zijn voor de uiteindelijke beoordeling van de nieuwe kennis die uit deze verkennende studie naar voren is gekomen. Een beschrijving en analyse van deze nieuwe bronnen vormen dan het volgende deel van dit hoofdstuk dat wordt afgesloten met bevindingen en conclusies.

PERSPECTIEVEN OP LUCHTSTEUN

Luchtsteun als substituut voor interventie op de grond.

De geschiedenis van de inzet van het luchtwapen tijdens de oorlog in het voormalige Joegoslavië begint met een vraag die in veel westerse landen werd gesteld: militair ingrijpen of niet? Onder president George Bush sr. wilde Washington buiten het Joegoslavische conflict blijven. Er stonden geen cruciale Amerikaanse belangen op het spel, of zoals minister van Buitenlandse Zaken James Baker het placht uit te drukken: ‘We don’t have a dog in this fight’.⁸ Het bleek voor Washington echter niet eenvoudig om zich geheel aan de gebeurtenissen op de Balkan te onttrekken, omdat de Bosnische burgeroorlog op indirecte wijze wel raakte aan cruciale belangen van de vs: goede verhoudingen met de Europese bondgenoten (met name het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk) en de geloofwaardigheid van de NAVO. Daarnaast waren de Amerikanen er huiverig voor dat gewelddadige grenswijziging en etnische zuivering beloond zouden worden. Maar zij slaagden er lange tijd niet in om uit deze verschillende motieven, belangen en doelen een stabiele visie en coherente politiek

⁸ L. Silber en A. Little, *The Death of Yugoslavia* (herziene uitgave, Londen etc. 1996) 201.

te destilleren. Eén uitgangspunt bleef echter de rode draad: geen Amerikaanse grondtroepen op de Balkan.⁹

De Britse regering was eveneens van mening dat een militaire interventie geen reële optie was. Om de strijdende partijen uit elkaar te houden was volgens militaire experts een strijdmacht nodig die veel groter was dan het Britse leger. Bovendien waren ook de nationale belangen van het Verenigd Koninkrijk niet in het geding.¹⁰ De Britse focus lag op het faciliteren van de humanitaire hulpverlening, het handhaven van het wapenembargo en het bevorderen van het vredesproces.¹¹ In Parijs dacht men er net zo over. De Franse president Mitterrand, die openlijk verklaarde dat oorlog aan oorlog toevoegen niets zou oplossen, zag in augustus 1992 evenmin heil in gewapend ingrijpen.¹²

De drie grote westerse mogendheden voelden dus niets voor een grootschalige interventie. Mede vanwege de media-aandacht voor de menselijke ellende in voormalig Joegoslavië nam de druk om ‘iets te doen’ echter steeds verder toe. Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk gaven dat ‘iets doen’ voornamelijk invulling door het sturen van troepen die in het kader van een VN-*peacekeeping*-missie de humanitaire hulpverlening aan de getroffen burgerbevolking moesten faciliteren. De Verenigde Staten wilden geen grondtroepen naar Bosnië sturen. Het luchtwapen werd echter door velen wel gezien als een aantrekkelijke optie om toch invloed te kunnen uitoefenen op het gedrag van de strijdende partijen, en dan vooral op dat van de Bosnische Serven.

Deze voorkeur voor luchtsteun werd gestimuleerd door het spectaculaire succes van het luchtwapen tijdens de Golfoorlog van 1991. In toenemende mate werd *air power* gezien als een aantrekkelijk alternatief voor

9 Clinton Library, doos 22, map 10, ‘Former Yugoslavia Policy Review’, 27 februari 1995.

10 B. Simms, *Unfinest Hour; Britain and the Destruction of Bosnia* (London etc. 2001) 224-225; NIOD, *Srebrenica*, 700-701.

11 D. McCourt, ‘Embracing Humanitarian Intervention: Atlanticism and the UK Interventions in Bosnia and Kosovo’, *The British Journal of Politics and International Relations* (BJPIR), 15 (2013) 246-262, aldaar 249-250. McCourt citeert minister Hurd voor de House of Commons over Bosnië: *Hansard*, vol. 223, col 1167. (<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1993/apr/29/bosnia>) (20-09-2016).

12 A. Riding, ‘Conflict in the Balkans; Mitterrand will send troops only to protect Bosnia relief’, *The New York Times*, 14 augustus 1992 (<http://www.nytimes.com/1992/08/14/world/conflict-balkans-mitterrand-will-send-troops-only-protect-bosnia-relief.html>); NIOD, *Srebrenica*, 701.

de risicovolle inzet van troepen op de grond.¹³ Maar hoewel de Amerikaanse luchtmacht het Irakese leger ontegenzeggelijk grote verliezen had toegebracht, was de effectiviteit van het luchtwapen vooral tegen mobiele gronddoelen bij nadere beschouwing toch minder dan aanvankelijk gedacht. ‘It is now almost a cliché that air power can kill anything it can see, identify, and engage’, schreef een Amerikaanse defensiespecialist aan het begin van dit millennium, maar het is ‘less widely appreciated that it can kill *only* what it can see, identify, and engage’.¹⁴ Dat inzicht, dat van niet te miskennen belang was in de onherbergzame delen van Bosnië, drong echter niet bij iedereen door.

Ook de in 1993 aangetreden regering van Clinton slaagde er de eerste jaren niet in een helder en coherent Bosnië-beleid te implementeren. De voornaamste beleidsmakers konden het niet met elkaar eens worden en de president zelf zag ook geen weg uit de impasse. ‘Almost all the principals changed their minds’, zei Jenonne Walker, een voormalige medewerkster van het Witte Huis, tijdens de Srebrenica-conferentie in Den Haag.¹⁵ Aan het begin van het presidentschap van Clinton gaf de Amerikaanse stafchef Colin Powell briefings voor het ‘nieuwe team’ over de opties om vanuit de lucht ‘iets te doen’ tegen de Bosnisch-Servische beschietingen van Sarajevo. Powell gaf daar in zijn autobiografie de volgende samenvatting van:

Our choices ranged from limited air strikes around Sarajevo to heavy bombing of the Serbs throughout the theater. I emphasized that none of these actions was guaranteed to change Serb behavior. Only troops on the ground could do that. Heavy bombing might persuade them to give in, but would not compel them to quit. And, faced with limited air strikes, the Serbs would have little difficulty hiding tanks and artillery in the woods and fog of Bosnia or keeping them close to civilian populations.

13 E. A. Cohen, ‘The Mystique of U.S. Air Power’, *Foreign Affairs* 73 (1994), <https://www.foreignaffairs.com/articles/1994-01-01/mystique-us-air-power> (20-09-2016).

14 B.S. Lambeth, ‘The Role of Air Power Going into the 21st Century’, in: N.W. Crawford en C. Moon (ed.), *Emerging Threats, Force Structures, and the Role of Air Power in Korea* (Santa Monica-Washington 2000) 118.

15 Jenonne Walker, *Special Assistant van president Clinton en Senior Director for Europe van de National Security Council Staff* van 1994 tot begin 1995. ‘International Decision Making in the Age of Genocide: Srebrenica 1993-1995’, June 28 – July 1, 2015, The Hague, Edited Transcript, Session 1: Creating the “Safe Areas”, <http://www.thehagueinstituteofglobaljustice.org/wp-content/uploads/2015/11/Srebrenica-Transcript-Session-1.pdf>. 1-19.

Furthermore, no matter what we did, it would be easy for the Serbs to respond by seizing UN humanitarian personnel as hostages.¹⁶

Powell was dus sceptisch. Militaire experts hadden evenwel verschillende ideeën over de effectiviteit van het luchtwapen. De voorstanders dachten dat alleen al het dreigen met *air strikes* de Bosnische Serven spoedig zou doen inbinden. Zo niet, dan zouden waarschijnlijk enkele welgemikte bommen volstaan om hen alsnog op andere gedachten te brengen. Mocht ook dat niet helpen, dan zou net zo lang worden gebombardeerd tot Mladić wel móest opgeven. Critici – zoals Powell – waren er echter niet zo zeker van dat dit goed zou aflopen. De moderne westerse gevechtsvliegtuigen vormden weliswaar een ontzagwekkend wapen, maar waren op zichzelf mogelijk niet voldoende om de situatie op de grond de gewenste richting op te sturen. In het moeilijke terrein van Bosnië had de tegenstander de mogelijkheid om zijn tanks en artillerie net zo lang verborgen te houden tot de vliegtuigen weer waren verdwenen. Behalve praktische bezwaren was er vanuit militair gezichtspunt ook een principieel argument tegen een separate inzet van de luchtmacht. ‘The trouble with air power’, schreef Colin Powell, ‘is that you leave the initiative in the hands of your enemy. He gets to decide when he’s had enough’.¹⁷ Powell wilde die beslissing niet aan de tegenstander overlaten. Alleen door een overrompelende en gecombineerde inzet van zowel land- als luchtmacht kon men de kans op succes in eigen hand houden. Het uitroepen van de Bosnische *safe areas* in 1993 door de internationale gemeenschap wees echter in een geheel andere richting.

Luchtsteun in de context van de *safe areas*

De onduidelijkheden en ambivalenties omtrent de status van de *safe areas* zijn volgens meerdere betrokkenen factoren die hebben bijgedragen tot de val van Srebrenica. Daardoor stond niet ondubbelzinnig vast wat de VN-troepen wel of niet mochten doen in het kader van hun opdracht, daarbij inbegrepen het aanvragen en verlenen van luchtsteun. De totstandkoming van de *safe areas* is mogelijk geworden door een aantal resoluties van de Veiligheidsraad.

¹⁶ C.L. Powell en J.E. Persico, *A Soldier's Way: An Autobiography* (Londen, 1995) 576.

¹⁷ Powell, *Soldier's way*, 476.

Resolutie 819 (16 april 1993) van de Veiligheidsraad bepaalde dat Srebrenica en omgeving door de strijdende partijen behandeld moesten worden als ‘a safe area which should be free from any armed attack or any other hostile act’.¹⁸ Voor deze terminologie – die, zoals het NIOD-rapport stelt, het begin zou betekenen van veel onduidelijkheid – werd gekozen omdat duidelijk was geworden dat de vereiste troepenmacht die nodig zou zijn voor *full protection* niet gerealiseerd zou kunnen worden. De resolutie eiste dat de Bosnisch-Servische militie hun aanvallen op Srebrenica moeten staken en zich onmiddellijk uit de omgeving van die plaats terugtrekken. Aan de secretaris-generaal van de VN werd gevraagd de aanwezigheid van UNPROFOR in de enclave uit te breiden, met het doel om de humanitaire situatie in de *safe area* te kunnen monitoren.¹⁹

Deze resolutie formuleerde geen sancties voor het geval dat de strijdende partijen zich er niet aan zouden houden en verplichtte de internationale gemeenschap in dat geval dan ook niet tot ingrijpen.²⁰ Oud-minister Voorhoeve noemde resolutie 819 in de zomer van 2015 dan ook een ‘fake resolution’ die de indruk wekte dat er iets was beslist en dat er actie ondernomen zou worden, terwijl dat in werkelijkheid helemaal niet het geval was.²¹

Resolutie 824 (6 mei 1993) riep naast Srebrenica ook de bedreigde steden Sarajevo, Bihać, Tuzla, Goražde en Žepa uit tot *safe areas*. De Veiligheidsraad was ervan overtuigd dat ‘verdere stappen’ nodig waren om deze gebieden echt veilig te maken. De Bosnisch-Servische militaire en paramilitaire eenheden dienden zich uit de *safe areas* terug te trekken tot op een afstand dat ze geen bedreiging meer vormden voor deze gebieden en hun bewoners. UNPROFOR en internationale humanitaire organisaties moesten vrij en ongehinderd toegang krijgen tot de *safe areas*. De Veiligheidsraad gaf toestemming om UNPROFOR te versterken met vijftig extra militaire waarnemers (UNMO’s) en verklaarde, indien de strijdende partij en zich niet aan deze resolutie zouden houden, klaar te staan ‘to consider

18 NIOD, *Srebrenica*, 942.

19 <https://daccess-ods.un.org/TMP/773048.549890518.html>.

20 M. Fink, *Srebrenica. Chronologie eines Völkermords oder Was geschah mit Mirnes Osmanovic* (Hamburg 2015) 207-208; N. Tromp, *Prosecuting Slobodan Milošević. The Unfinished Trial* (London and New York 2016) 168; interview Manfred Eisele, 14 oktober 1999; interview Frank van Kappen, 15 oktober 2016.

21 Conferentie Den Haag, Edited Transcript, Session 1, 1-40.

immediately the adoption of any additional measures necessary with a view to its full implementation'. Wat deze aanvullende maatregelen zouden kunnen zijn werd niet vermeld.²²

Resolutie 836 (4 juni 1993) was concreter in het benoemen van maatregelen die de implementatie van de bepalingen in de eerdere resoluties 819 en 824 zouden moeten bevorderen. In deze tekst kwam voor het eerst het woord 'bescherming' in verband met de *safe areas* voor. Het werd zelfs tweemaal gebruikt, één keer in een zin die meer een algemeen voornemen van de Veiligheidsraad uitdrukte dan een concrete taak voor UNPROFOR ('[The Security Council is] determined to ensure the protection of the civilian population in the safe areas and to promote a lasting political solution'), en de tweede keer in een passage waarin de secretaris-generaal werd gevraagd UNPROFOR-elementen die waren 'entrusted with protection of safe areas' te versterken. Opmerkelijk is dat bij de eerste vermelding nadrukkelijk gesproken wordt over bescherming van de burgerbevolking, en niet over bescherming van het territorium van een veilig gebied, of van de combattanten die er zich bevonden, en bij de tweede van bescherming van *safe areas*, wat een territoriale invulling lijkt te impliceren. Verder besloot de Raad 'full respect' voor de *safe areas* te verzekeren. Om dat te bewerkstelligen waren de punten 5, 9 en 10 cruciaal.²³ Punt 5 maakte het voor UNPROFOR mogelijk om sleutelposities in de *safe areas* in te nemen, en om aanvallen op die gebieden 'af te schrikken'. In punt 9 werd UNPROFOR geautoriseerd om de nodige maatregelen te nemen, inclusief het gebruik van geweld, in antwoord op beschietingen van en gewapende aanvallen op de *safe areas*, of op het opzettelijk hinderen van verplaatsingen van UNPROFOR of van humanitaire konvooiën in of rond die gebieden. Daar werd wel bij vermeld dat uit zelfbescherming moest worden gehandeld. Punt 10 gaf lidstaten en regionale organisaties toestemming om in en rond de *safe areas* in Bosnië alle nodige maatregelen te nemen, door middel van het gebruik van het luchtwapen, om UNPROFOR in de uitvoering van het mandaat te ondersteunen. Dit punt gaf de NAVO de mogelijkheid om de VN-troepen in Bosnië met het luchtwapen te hulp te schieten.

²² <https://daccess-ods.un.org/TMP/2769590.91424942.html>.

²³ <https://daccess-ods.un.org/TMP/6375678.7776947.html>.

Tijdens de Haagse conferentie in de zomer van 2015 over de internationale besluitvorming inzake Srebrenica ontstond een interessante discussie over de betekenis en reikwijdte van de resoluties van de Veiligheidsraad inzake de *safe areas*. Voorhoeve, die resolutie 819 nog een nep-resolutie had genoemd, kwalificeerde bij die gelegenheid resolutie 836 als 'a very significant resolution that made use of Chapter VII'. David Hannay, de Britse permanente vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad, vond de resolutie eveneens 'very comprehensive'. Wat Hannay betreft was het mandaat toereikend geweest, de vraag was echter waarom het niet krachtiger en effectiever was toegepast. Anderen waren echter niet overtuigd van de adequaatheid van de desbetreffende resolutie. Diego Arria, de Venezolaanse permanente vertegenwoordiger in de Veiligheidsraad, wees op het ontbreken van de terminologie 'all necessary means and resources' die nodig waren voor het implementeren van de resolutie, en op onduidelijkheden over het gebruik van geweld. Yasushi Akashi, de speciale vertegenwoordiger van Boutros-Ghali in het voormalige Joegoslavië, noemde '836' een 'very unfortunate resolution', lastig te interpreteren en vol met mitsen en maren: 'I think many of us read it twenty, forty times, or even 100 times, without making sense of it.'²⁴

In zijn boek *The utility of force* velde de Britse generaal Rupert Smith, in 1995 de commandant van UNPROFOR in Bosnië, een vernietigend oordeel over de *safe area*-resoluties. De rampzalige afloop in Srebrenica in juli 1995 was volgens hem te herleiden tot de beslissingen die in de lente van 1993 waren genomen: 'decisions to threaten with no intention to act, to deploy forces with no intention to employ their force, decisions made in no political context except fear of the consequences of action to the force'.²⁵ Als gevolg daarvan opereerden de VN-troepen in Bosnië vooral in reactie op de ontwikkelingen op de grond, en niet in het kader van het bereiken van een strategisch doel.²⁶ Deze vaststelling is overigens niet nieuw. Reeds in 1993 liet de top van de krijgsmacht (de generaals Couzy en Van der Vlis) blijken dat de realisering van het *safe area*-concept

24 Conferentie Den Haag, 2015; Edited Transcript, Session 1, 1-3/1-4, 1-25, 1-28, 1-35, 1-40 (citaat Voorhoeve), 1-52, 1-56 (1-59 (citaat Arria), 1-64 (citaat Hannay); Session 4, 4-58, 4-65 (citaat Akashi), 4-67. Voorhoeve: 'Security Council Resolution 836 is an example of clarity. It's very good.' (Session 1, 1-56).

25 R. Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York 2008) 353.

26 Ibidem, 336.

niet haalbaar was met het in Bosnië aanwezige contingent militairen.²⁷

Volgens de Noorse politieke wetenschapper Mats Berdal is veel van de verwarring over de taken en bevoegdheden van UNPROFOR veroorzaakt door pogingen om op basis van de VN-resoluties over *safe areas* die missie krachtiger te maken zonder daarbij het oorspronkelijke *peace-keeping*-mandaat te veranderen. De VN-vredesmacht in het voormalige Joegoslavië, die in februari 1992 in het leven was geroepen, bestond aanvankelijk voornamelijk uit militaire waarnemers, waar enige tijd later een klein militair detachement aan werd toegevoegd voor de begeleiding van hulpkonvooiën. De naam *protection force* wekte al snel ten onrechte de suggestie dat het tevens om de bescherming van de bedreigde Bosnische burgerbevolking te doen was. UNPROFOR opereerde echter (in theorie althans) in het oorlogsgebied met de instemming van de strijdende partijen en op basis van strikte neutraliteit. De taken die in 1993 op basis van de *safe area*-resoluties aan de VN-missie werden opgedragen waren moeilijk in overeenstemming te brengen met deze cruciale basisprincipes.²⁸

Het oplossen van problemen en dilemma's bij de implementatie van de resoluties van de Veiligheidsraad lijkt niet bepaald de grootste prioriteit van de leden van de Raad te zijn geweest. Er heerste daar waarschijnlijk al tevredenheid indien men over de tekst van een bepaalde resolutie overeenstemming had bereikt. 'People writing the resolutions were very concerned about where the commas were', vertelde Albright, 'but not so concerned about how things would be carried out on the ground'.²⁹

27 NIOD, *Srebrenica*, 1041-1042.

28 M.R. Berdal, 'The Security Council, Peacekeeping and Internal Conflict after the Cold War', in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 7 (1996) 71-91, aldaar 84. Shashi Tharoor: 'The "protection" part of UNPROFOR, as far as Bosnia was concerned, essentially meant protection of humanitarian convoys.' (Conferentie Den Haag, Edited Transcript, Session 1, 1-18). Lewis Mackenzie (in 1992 commandant van de VN-troepen in Sarajevo): 'With a name like United Nations Protection Force, it was not unreasonable for the citizens of Sarajevo to expect that our job was to protect them.' L. MacKenzie, *Peacekeeper; The Road to Sarajevo* (Vancouver/Toronto 1993) 292. Rupert Smith (in 1995 commandant van de VN-troepen in Bosnië): '... the unfortunate conjunction of the words "force" with "peacekeeping" – since all are known as peacekeeping forces – which has often created expectations of intervention and enforcement that could not be fulfilled...'. Smith, *Utility of Force*, 277.

29 State Department Dayton History Project Interview with Madeleine Albright, 28 Oct. 1996, <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1996-10-28.pdf> (21-09-2016), 15.

In augustus 1995 concludeerde Tadeusz Mazowiecki, de speciale rapporteur van de Mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties weinig verrassend dat de *safe areas* alleen op papier veilig waren geweest. In werkelijkheid waren ze regelmatig het doelwit van beschietingen, werden hulpkonvoien naar die gebieden tegengehouden en konden medische evacuaties slechts met grote moeite worden uitgevoerd. Dit gapende gat tussen theorie en praktijk was volgens Mazowiecki veroorzaakt door de terughoudendheid van de Veiligheidsraad in het autoriseren van dwangmaatregelen en in het ter beschikking stellen van voldoende troepen voor de implementatie van het UNPROFOR-mandaat.³⁰

Dan is er nog de meer specifieke vraag wat het *safe area*-concept betekende voor de inzet van het luchtwapen. De analyse die het NIOD-rapport aan deze vraag wijdde, heeft nog niets aan actualiteit verloren: 'Bij de instelling van *Safe Areas* met Resolutie 836 van de VN-Veiligheidsraad, op 3 juni 1993, leek de inzet van het luchtwapen in Bosnië in potentie nieuwe en ongekennde mogelijkheden voor een VN-vredesoperatie te bieden. Wanneer de lichte bewapening van UNPROFOR op de grond niet meer op de situatie was berekend, zou een beroep op het luchtwapen kunnen worden gedaan'.³¹ Maar het NIOD stelde ook de problemen vast. Zo was bepaald dat de bevoegdheid om luchtsteun in te zetten in militaire handen diende te liggen. Maar er was ook de zorg dat de inzet van het luchtwapen gevaar kon opleveren voor de veiligheid van UNPROFOR. De VN-visie was dan ook dat met dit luchtwapen terughoudend moest worden omgesprongen. Deze ingecalculerde terughoudendheid heeft de praktijk van de inzet van luchtsteun voor de *safe areas* in hoge mate bepaald.

Luchtsteun in de context van de organisatiestructuur van UNPROFOR

Dutchbat maakte deel uit van de VN-organisatie. De aansturing van het Nederlandse bataljon in Srebrenica gebeurde vanuit drie hoofdkwartieren. Opeenvolgend in de hiërarchie waren dat: het hoofdkwartier van de Sector

30 Final periodic report on the situation of human rights in the territory of the former Yugoslavia submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to paragraph 42 of Commission resolution 1995/89 (1995), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G95/139/81/PDF/G9513981.pdf?OpenElement>, 18.

31 NIOD, *Srebrenica*, 1841.

North-East in Tuzla (Bosnië), het hoofdkwartier van Bosnia Herzegovina Command in Sarajevo (Bosnië) en het algemene hoofdkwartier van UNPROFOR in Zagreb (Kroatië).³² Aanvankelijk was de zogeheten *Force Commander* (FC) het hoofd van de VN-missie in voormalig Joegoslavië. In mei 1993 werd echter een *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) als hoofd van de missie benoemd. Alle contacten, ook die van de FC, tussen het UNPROFOR-hoofdkwartier in Zagreb en de VN in New York moesten voortaan via zijn kantoor lopen. De eerste SRSG was de Noor Thorvald Stoltenberg, vanaf januari 1994 werd die functie bekleed door de Japanner Yasushi Akashi. De SRSG was belast met de coördinatie van alle werkzaamheden van UNPROFOR, met inbegrip van de onderhandelingen met de strijdende partijen. De FC behield de verantwoordelijkheid voor alle militaire aangelegenheden: de nationale contingents stonden onder zijn bevel.³³

De VN-vredesmacht in voormalig Joegoslavië was samengesteld uit eenheden van diverse nationale krijgsmachten, met elk afzonderlijk een eigen niveau van opleiding, een eigen stijl van optreden en mentaliteit en vaak ook nog specifieke instructies vanuit de nationale hoofdsteden. Sommige eenheden waren onder beperkende voorwaarden ter beschikking van de VN gesteld, bijvoorbeeld gebonden aan een bepaald gebied of uitsluitend voor een bepaalde taak binnen het mandaat. Dat maakte een goede samenwerking en een flexibele inzetbaarheid niet bepaald eenvoudig. Door de verschillende kwaliteiten, eigenschappen en afspraken was het in de praktijk onmogelijk om ieder onderdeel van de vredesmacht voor elke taak in te zetten.³⁴ Het optreden van de VN-troepen in Bosnië was bovendien gebonden aan strikte instructies voor de toepassing van geweld, de zogeheten *Rules of Engagement* (RoE's). De voornaamste be-

32 NIOD, *Srebrenica*, 1175. Met ingang van 1 april 1995 werd UNPROFOR in drie afzonderlijke commando's opgesplitst: in Kroatië UNCRO (United Nations Confidence Restoration Operation), in Bosnië-Herzegovina UNPROFOR en in Macedonië UNPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force). Bosnia Herzegovina Command in Sarajevo werd vanaf dat moment het hoofdkwartier van UNPROFOR. Het algemene overkoepelende hoofdkwartier voor de drie regionale commando's bleef in Zagreb gevestigd. Om verwarring met de lokale missie in Bosnië te voorkomen werd dat hoofdkwartier in Zagreb omgedoopt in HQ United Nations Peace Forces (UNPF). De oude namen bleven echter nog geruime tijd in gebruik. Zie NIOD, *Srebrenica*, 1181 en <https://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/downloads/brochures/2010/04/15/unprofor-en-unpf>, 4.

33 NIOD, *Srebrenica*, 1177-1181.

34 Ibidem, 1176.

paling van die regels was dat UNPROFOR het gebruik van geweld tot een minimum diende te beperken en dat gebruik van geweld in feite alleen in geval van zelfverdediging was toegestaan.³⁵

Ook de inzet van het luchtwapen was aan dergelijke *Rules of Engagement* gebonden. Concreet betekende dit dat NAVO-vliegtuigen in het kader van een *close air support*-missie specifieke doelen mochten bestoken die een direct gevaar vormden voor de UNPROFOR-troepen op de grond.³⁶ Doorgaans betrof het dan zware wapens als tanks of artilleriestukken die gericht op de *peacekeepers* aan het vuren waren. Het ging om het *hot barrel* of *smoking gun* principe. *Close air support* moest ter plekke worden geleid door een zogeheten *Forward Air Controller* (FAC) op de grond of in de lucht die visueel contact moest hebben met zowel het vurende vijandelijke wapensysteem als het CAS-verlenende toestel. Indien er geen FAC aanwezig was, kon de commandant van de VN-troepen in Bosnië in uitzonderlijke gevallen ook uitgaan van het principe van ‘reasonable assurance’: ‘If the commander can be assured that the resulting attack will not inflict casualties on friendly forces and collateral damage will be nil to minimal, then clearance may be given’.³⁷ In dat geval moest het vliegtuig echter eerst zelf het doelwit en alle ‘friendly positions’ identificeren, hetgeen gezien het terrein, de weersomstandigheden en ‘*air craft security considerations*’ niet eenvoudig was. Het bleek in Bosnië in de praktijk buitengewoon moeilijk te zijn, zelfs bij helder weer, om op een hoogte van 10.000 voet vanuit de cockpit van een voortrazende straaljager in een bos of tussen vernielde huizen een mortier of een gecamoufleerde tank waar te nemen. Elke inzet van het luchtwapen tegen gronddoelen in Bosnië moest door de UNPROFOR-leiding bovendien eerst beoordeeld worden op mogelijke effecten voor diplomatieke initiatieven, lopende operaties en humanitaire projecten. Mogelijke redenen voor het afwijzen van een luchtactie waren ‘[w]arring faction compliance with UN/NATO threats, ongoing diplomatic initiatives or a UN hostage crisis’.³⁸

35 Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, *Missie zonder vrede* (Den Haag 2003), 149; NIOD, *Srebrenica*, 1193.

36 ‘Live air action, in self defence, against hostile ground targets responsible for attacks on UN forces’. UNPROFOR Zagreb, OP order 34/94 – Close Air Support in Croatia, 18 januari 1995, annex G.

37 Ibidem.

38 Hans-Christian Hagman, ‘UN-NATO Operational Co-operation in Peacekeeping 1992-1995’, submitted November 29, 1996 for the Doctorate of Philosophy Department of War Studies, King’s College London, University of London, 116 en 118-119.

De aanvraag voor luchtaanvallen verliep volgens de volgende lijnen:

Procedure Luchtsteun

Stap 1	Een bataljonscommandant vraagt luchtsteun aan.
Stap 2	Het verzoek komt binnen bij het sectorhoofdkwartier in Tuzla en wordt doorgestuurd.
Stap 3	Het verzoek komt binnen bij het hoofdkwartier in Sarajevo, wordt beoordeeld door het zogenaamde <i>Close Air Support Committee</i> , vervolgens goed- of afgekeurd, en dan door de VN-commandant doorgestuurd naar het hoofdkwartier in Zagreb.
Stap 4	In Zagreb wordt de aanvraag tot luchtsteun door het <i>Crisis Action Team</i> overwogen en voorgelegd aan de <i>Force Commander</i> .
Stap 5	De <i>Force Commander</i> keurt het verzoek goed of af en stuurt het door.
Stap 6	De <i>Force Commander</i> vraagt om toestemming aan de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN.
Stap 7	De speciale vertegenwoordiger legt het verzoek neer bij de secretaris-generaal in New York, indien er groen licht wordt gegeven dan gaat het verzoek door naar de NAVO-tak van de procedure.
Stap 8	NAVO liaisonofficieren, aanwezig op de hoofdkwartieren in Sarajevo en Zagreb, ontvangen het verzoek en leggen dit voor aan hun overste om daarover te beslissen.
Stap 9	De hoogste NAVO-commandant, gestationeerd in Napels verleent toestemming (of niet). De vliegtuigen, indien gereed, kunnen opstijgen.

Uit: Enquête rapport 2003

De belofte van Boutros-Ghali

Oud-minister Ter Beek wist in november 2002 inmiddels ‘dat garanties en overtuigingen soms anders uitpakken dan je gedacht hebt’.³⁹ In Den Haag had men zich het einde van de Nederlandse aanwezigheid in Srebrenica natuurlijk heel anders voorgesteld. Vooral dat de verwachte lucht-

³⁹ Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, *Missie zonder vrede*, verhoren (Den Haag 2003) 188.

steun zo lang op zich had laten wachten en zo inadequaat was geweest, was een bittere pil. In de documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen* zei oud-minister Voorhoeve dat de Verenigde Naties daarmee niet hadden geleverd wat was toegezegd: ‘Ik vertrouwde op de belofte die aan Nederland was gedaan. Anderhalf jaar daarvoor, in januari 1994, had de Verenigde Naties aan Nederland beloofd: als de Serviërs aanvallen komt er luchtsteun, binnen twee uur. [...] Ik weet niet wie dat heeft gestopt’.⁴⁰

Voorhoeve doelde daarbij op een bezoek van Boutros-Ghali, de secretaris-generaal van de VN, aan Nederland in januari 1994. Toen hem in mei 2000 door de parlementaire commissie Bakker naar ‘garanties’ voor het verlenen van luchtsteun werd gevraagd, antwoordde Voorhoeve: ‘Mij zijn geen garanties bekend. [...] Bovendien, als er garanties waren – stel nu eens dat die garanties er waren – dan wist toch iedereen die de kranten las, dat die niks betekenden?’ Maar in zijn boek *Veilige Gebieden* spreekt Voorhoeve wel over een ‘schriftelijke belofte van de VN-secretaris-generaal’ en over ‘garanties’.⁴¹ Er zijn vier momenten aan te wijzen waarop zo’n belofte door de Verenigde Naties c.q. door Boutros-Ghali gedaan zou kunnen zijn: tijdens een diner op het Catshuis op 19 januari, tijdens een gesprek van een hoge ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse Zaken met de speciale adviseur van Boutros-Ghali op 20 januari, tijdens een persconferentie van Boutros-Ghali in Den Haag op 21 januari, en ten slotte in een brief van de secretaris-generaal aan de Veiligheidsraad op 28 januari.⁴²

a. Het diner in het Catshuis op 19 januari 1994

Het NIOD-rapport doet verslag van dit diner met Boutros-Ghali, waarbij de ministers Lubbers (premier en Algemene Zaken), Kok (Financiën, tevens vicepremier), Kooijmans (Buitenlandse Zaken) en Ter Beek (Defensie) aanwezig waren. Uit hetgeen over die bijeenkomst bekend is, blijkt niet dat de aanwezigen na afloop het idee hadden dat de secretaris-ge-

⁴⁰ *Waarom Srebrenica moest vallen*, 25:11.

⁴¹ Voorhoeve, *Veilige Gebieden. Falen en slagen in het beschermen van burgers in oorlogstijd* (Amsterdam/Antwerpen 2015) 187; (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 454, Tijdelijke commissie besluitvorming uitzendingen, nr. 10, Hoorzittingen 1 t/m 33, 201. Te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26454-10.html>).

⁴² NIOD, *Srebrenica*, 1139–1142.

neraal een harde belofte inzake luchtsteun had gedaan. Het was voor de betrokken ministers onduidelijk wat hij nu precies over *air power* had gezegd. Met name Lubbers, Kok en Kooijmans vonden zijn uitspraken vaag en onbevredigend. In november 2002 verklaarde de Nederlandse vertegenwoordiger bij de VN Niek Biegman, die ook bij het diner was, dat Boutros-Ghali juist vrij duidelijk was geweest: ‘Wat ik mij ervan herinner is dat wij hem de hele avond aan zijn kop hebben gezeurd om te proberen om een garantie te krijgen van: jullie krijgen luchtsteun. Zijn antwoord was de hele tijd: het spijt mij, maar ik kan die garantie niet geven, ik kan je beloven dat ik mijn best zal doen, maar voor *air power* – zoals hij dat noemde – moet ik eerst naar de Veiligheidsraad, zeker als dat een eerste keer zou zijn’.⁴³

Lubbers herinnerde zich daarentegen dat die avond helemaal niet om een garantie was gevraagd, maar dat urenlang gesproken was over het besluitvormingsproces inzake luchtsteun. Heldere conclusies kwamen hier volgens de voormalige premier niet uit.⁴⁴ Hoe het ook zij, een garantie is er die avond niet gegeven.

b. Het gesprek met Gharekhan op 20 januari 1994

Eén dag na het diner sprak J.M. Vos, directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, met Chinmaya R. Gharekhan, de Indiase speciale adviseur van Boutros-Ghali, over de inzet van *close air support* ten behoeve van de UNPROFOR-troepen. Vos liet doorschemeren dat de Nederlandse regering graag een overdracht van de besluitvorming naar de in Zagreb residerende VN-gezant Akashi zou zien, omdat dit de communicatielijnen aanzienlijk zou bekorten. Gharekhan zei niets te kunnen garanderen daar eerst de Veiligheidsraad geconsulteerd moest worden. Wel zei hij ervan overtuigd te zijn dat Boutros-Ghali in een noodsituatie er niet voor zou terugschrikken om zijn verantwoordelijkheid te nemen en ‘binnen één à anderhalf uur’ de inzet van het luchtwapen te autoriseren. Indien noodzakelijk zou de secretaris-generaal, zo meende Gharekhan, daar zelfs een beslissing over nemen nog vóórdat hij de Veiligheidsraad had geïnformeerd. Bovendien zei hij dat

⁴³ N.H. Biegman, 14 november 2002. Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, *Missie zonder vrede*, verhoren (Den Haag 2003) 197.

⁴⁴ R. Lubbers, 20 november 2002. Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, *Missie zonder vrede*, verhoren (Den Haag 2003) 441.

Dutchbat ook andere UNPROFOR-eenheden te hulp zou mogen roepen zonder dat daar speciale toestemming voor nodig was. Vos meende na afloop van dit gesprek 'de verzekering' van Gharekhan te hebben dat Boutros-Ghali indien nodig 'snel zijn verantwoordelijkheid zal nemen'.⁴⁵

Het lijkt erop dat Gharekhan zijn best heeft gedaan om de onzekerheid van de Nederlanders weg te nemen. Het is echter de vraag of zijn uitlatingen inderdaad als een 'verzekering' konden worden opgevat. In hoeverre kon en mocht hij namens de secretaris-generaal spreken? Gharekhan kon er dan wel van overtuigd zijn dat Boutros-Ghali luchtsteun zelfs tegen de wil van de Russen in zou toestaan, maar hoe kon hij er zeker van zijn dat het hoofd van de VN daar zelf ook zo over dacht? En welke garantie was er dat het 'nemen van verantwoordelijkheid' steeds in een positieve beslissing uit zou monden, en niet in bepaalde gevallen tot een afwijzing van de inzet van NAVO-vliegtuigen? Uit het verslag dat Vos van het gesprek gemaakt heeft, blijkt niet dat dergelijke vragen besproken zijn.

c. De persconferentie van Boutros-Ghali op 21 januari 1994

Tijdens een persconferentie in Nieuwspoort op 21 januari leek Boutros-Ghali heel even aan alle onduidelijkheid een einde te maken. Hij verkondigde dat hij persoonlijk een voorstander was van het gebruik van *air power* zoals dat door de Veiligheidsraad was toegestaan. Hoewel hij nog nooit een verzoek daartoe had ontvangen, sprak hij zijn voornemen uit om zo veel mogelijk positief te beslissen indien hem om luchtsteun zou worden gevraagd: 'If we receive a request, I will certainly give the green light after a consultation with the Security Council.' Naar zo'n uitspraak had de Nederlandse regering uitgekeken. Het was wel enigszins verwarrend dat de secretaris-generaal vlak daarvoor had verteld dat de luchtmacht kon worden ingezet indien er problemen zouden ontstaan met de aflossing van de Canadezen in Srebrenica door Dutchbat. Dat riep de vraag op of zijn bereidwilligheid om het 'groene licht' te geven betrekking had op het gebruik van het luchtwapen in dit specifieke geval,

⁴⁵ Archief van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Ddi-dpv 00144, Geheim Memorandum van DGPZ aan M, via S., onderwerp: gesprek met Gharekhan, 20 januari 1994. Zie ook NIOD, *Srebrenica*, 1140-1141.

of dat die intentie breder kon worden opgevat. Tijdens de persconferentie werd daar niet op ingegaan.⁴⁶

Op de vraag wat de vereiste consultatie met de Veiligheidsraad precies inhield, antwoordde Boutros-Ghali dat dit betekende dat hij de Raad zou informeren bij het eerste gebruik van het luchtwapen. Hij had er overigens geen bezwaar tegen om zijn speciale gezant Akashi in Zagreb het mandaat te geven 'for using air forces in any operation in Bosnia'. In principe was de inzet van *air power* bedoeld voor de bescherming van de VN-macht en om de humanitaire hulpverlening doorgang te doen vinden. Een verzoek daartoe moest worden ingediend door Akashi. Hij kon bepalen of het gebruik van *air power* positief zou uitpakken voor de doelstellingen van de VN-missie in Bosnië.⁴⁷ Dat was goed nieuws voor de Nederlandse regering, want zo'n overdracht wilde Den Haag graag. In het vervolg van de persconferentie werden de vragen evenwel lastiger en de antwoorden onduidelijker. De secretaris-generaal wist niet of de Russen het gebruik van de luchtmacht konden blokkeren. Het mandaat om het groene licht te geven voor de inzet van het luchtwapen was volgens hem geen 'absoluut mandaat': de Veiligheidsraad kon die bevoegdheid ook weer intrekken. Boutros-Ghali had bovendien geen zeggenschap over de NAVO, die eventueel kon besluiten om geen militaire middelen in te zetten. Op de vraag of Boutros-Ghali niet bang was voor een verlies aan mensenlevens indien het luchtwapen zou worden ingezet, luidde het antwoord dat de speciale gezant Akashi de eventuele gevolgen van luchtacties voor de humanitaire hulpverlening en de aanwezige VN-troepen in zijn beslissingen zou meewegen.⁴⁸

Voor een goede verstaander kon er na deze persconferentie geen misverstand over bestaan dat de besluitvorming inzake luchtaanvallen een complexe kwestie was met een aantal belangrijke mitsen en maren. In principe kon het luchtwapen ter ondersteuning van de VN-missie worden ingezet, zei Boutros-Ghali, maar alleen als de Veiligheidsraad en de NAVO niet dwarslagen. Dit was de bekende 'dubbele sleutel'. Ook bin-

46 Centraal Archief Depot ministerie van Defensie, 1994-01-21, politieke leiding – minister 1992-2004, inv. nr. 756, 'Press conference by the secretary-general of the United Nations, Boutros Boutros-Ghali, at the end of his visit to the Netherlands, (January 19th/21st)', The Hague (Nieuwspoor), January 21st 1994'.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

nen de VN-organisatie zelf was het toestaan van luchtaanvallen geen automatisme: Akashi zou hierover eerst met de lokale commandanten en VN-functionarissen overleggen alvorens een verzoek om luchtsteun naar New York door te zenden.

d. De brief van de secretaris-generaal aan de Veiligheidsraad van 28 januari 1994

Deze brief behandelde het door Boutros-Ghali tijdens de Haagse persconferentie aangekondigde 'actieplan' van Akashi, dat in overleg met de NAVO was opgesteld. In het plan werden drie scenario's geschetst die zouden kunnen worden gevolgd om de aflossing van de Canadese en Oekraïense VN-troepen in de enclaves Srebrenica en Žepa en de opening van het vliegveld van Tuzla voor humanitaire hulpverlening mogelijk te maken:

1. The objective is achieved through negotiations and with the consent of the parties;
2. The consent of the parties is not obtained but UNPROFOR judges that they are unlikely to use military force to prevent the achievement of the objective. Existing UNPROFOR military assets already available throughout Bosnia and Herzegovina are used, supported, if necessary, by air power provide by NATO;
3. The consent of the parties is not obtained and scenario 2 has failed because they have used military force to prevent the achievement of the objective. Existing UNPROFOR military assets already available in Bosnia and Herzegovina, reinforced with additional troops and equipment contributed by Member States, are used, supported, if necessary, by air power provide by NATO.⁴⁹

Zouden de VN-troepen bij de uitvoering van deze scenario's (in het bijzonder 2 en 3) worden aangevallen, dan zou de secretaris-generaal niet aarzelen om *close air support* in te roepen.⁵⁰ Boutros-Ghali benadrukte met klem de risico's die aan het tweede en derde scenario verbonden wa-

49 Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, vrs/ara/01080, inv. nr. 4fi/2, Security Council, letter dated 28 January 1994 from the Secretary-General addressed to the president of the Security Council, S-1994-94, 28 January 1994, 1-2. Handgeschreven aantekening boven aan de brief: 'Air power. Follow-up na Catshuis-discussie'.

50 Ibidem, 2.

ren: '[It] would be irresponsible of me not to point out that, in the judgment of my Special Representative [Akashi], which I share, any resort to the second scenario, and a fortiori to the third scenario, entails considerable risk for UNPROFOR's operations and for the troops involved in its implementation, as well as for the humanitarian assistance operation'.⁵¹ Niettemin had hij Akashi opgedragen om zich op alle scenario's voor te bereiden. Speciaal voor de operaties ter afflossing van de troepen in Srebrenica en de opening van het vliegveld van Tuzla, was de bevoegdheid om een aanvraag voor *close air support* goed te keuren aan Akashi gedelegeerd.

Voorhoeve omschrijft dit rapport van de secretaris-generaal aan de Veiligheidsraad als 'een brief aan de Nederlandse regering' en citeert daar de volgende zin uit: 'air power would be used, if necessary, in self-defence against a deliberate attack upon UNPROFOR by any party'. Het NIOD-rapport constateerde al dat het rapport 'vele vragen open [liet]'.⁵² Het gebruik van *air power* was hierin door Boutros-Ghali specifiek gekoppeld aan de afflossing van de VN-troepen in Srebrenica en de opening van het vliegveld van Tuzla.⁵³ Of die bereidheid om het luchtwapen in te zetten ook in andere situaties zou gelden, viel nog maar te bezien. Op basis van deze brief konden daar, gezien de duidelijk uitgesproken voorkeur van Boutros-Ghali voor het geweldloze eerste scenario, zelfs vraagtekens bij worden gezet. Over een belofte aan de Nederlandse regering inzake luchtsteun werd in deze tekst in ieder geval niets gezegd.

e. Wat is er beloofd?

In een brief aan de Tweede Kamer deelde minister Ter Beek, mede namens minister Kooijmans, op 26 januari 1994 mee dat de regering 'groot belang' hechtte aan de mededeling van Boutros-Ghali dat hij, in geval van een aanvraag van luchtsteun door de commandant van UNPROFOR, 'zeker het "groene licht" daarvoor zal geven'. Dat werd door de ministers gezien als 'een belangrijke extra waarborg' voor de veiligheid van de Nederlandse

⁵¹ Ibidem, 3.

⁵² NIOD, *Srebrenica*, 1141.

⁵³ Dit doet vermoeden dat zijn 'groen licht'-opmerking tijdens de Haagse persconferentie van 21 januari ook in deze context geïnterpreteerd dient te worden.

blauwhelmen.⁵⁴ Het is interessant dat in de brief gesproken wordt over een groen licht op een aanvraag ‘door de commandant van UNPROFOR’, dat wil zeggen de *Force Commander* in Zagreb, en niet op een aanvraag door de commandant van Dutchbat. Dat is een belangrijk onderscheid. Over een garantie van Boutros-Ghali tot het verlenen van luchtsteun direct aan Dutchbat wordt dus ook in deze brief niets gezegd. ‘Dat hij wie dan ook een harde garantie zou hebben gegeven, lijkt mij sterk. Dat kon hij op dat moment gewoon niet doen’, aldus Biegman in mei 2000 voor de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen. ‘Hij zou zijn best doen. Dat is wat hij heeft gezegd’.⁵⁵ Tweeënehalf jaar later was Biegman tegenover de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica al even helder: ‘Een keiharde toezegging is er nooit geweest’. Toch verklaarde hij bij die gelegenheid tevens dat Nederland wel degelijk op luchtsteun had kunnen en mogen rekenen, want naar zijn idee had Boutros-Ghali in januari 1994 slechts één voorbehoud gemaakt: de Veiligheidsraad. De secretaris-generaal was verplicht geweest om de Veiligheidsraad bij het eerste gebruik van het luchtwapen te consulteren. Na die eerste raadpleging was op dat vlak de rol van de Raad echter uitgespeeld. Vanaf dat moment was de secretaris-generaal toch wel aan zijn toezegging gehouden, aldus Biegman.⁵⁶

Na die eerste consultatie van de Veiligheidsraad kon Boutros-Ghali echter nog steeds niet alleen over de inzet van het luchtwapen beslissen. Behalve met die Raad had hij immers ook te maken met de ‘dubbele sleutel’, hetgeen betekende dat na een ‘ja’ van Boutros-Ghali ook de NAVO nog akkoord moest gaan. Tijdens de persconferentie in Den Haag had de secretaris-generaal al gezegd geen zeggenschap over de NAVO te hebben; wat dat betreft had hij in die dagen méér dan één voorbehoud gemaakt. Dat hij zich bereid had verklaard om persoonlijk het groene licht voor luchtsteun te geven indien hem een verzoek bereikte, was strikt genomen dus nog geen garantie dat er op elke aanvraag van Dutchbat ook inderdaad een luchtaanval zou volgen.

54 Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1993-1994, 22 181, De situatie in Joegoslavië, Nr. 70, Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Den Haag, 26 januari 1994. Zie ook NIOD, *Srebrenica*, 1143.

55 N.H. Biegman, 29 mei 2000. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 454, Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen, nr. 10, Hoorzittingen 1 t/m 33, 188.

56 N.H. Biegman, 14 november 2002. Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, *Missie zonder vrede*, verhoren (Den Haag 2003) 198.

De belangrijkste beslissing over een aanvraag kwam in de praktijk te liggen bij de VN-leiding in het voormalige Joegoslavië. Akashi en de VN-generaals in Sarajevo en Zagreb konden aanvragen voor luchtsteun van lokale bataljonscommandanten afwijzen zonder dat dit eerst met het hoofdkwartier in New York hoefde te worden overlegd. Niet alleen de Veiligheidsraad stond daarbij formeel buitenspel, maar ook Boutros-Ghali had zichzelf door de overdracht van zijn autorisatiebevoegdheid aan Akashi wat *close air support* betreft al spoedig buiten de bevelslijn geplaatst, iets waar de Nederlandse regering nota bene op had aangedrongen.

De inzet van het luchtwapen in Bosnië tot mei 1995

Voor een beter begrip van de gang van zaken rond het aanvragen van en de besluitvorming over *close air support* in Srebrenica volgt in deze paragraaf een overzicht van eerdere aanvragen om luchtsteun gedurende de oorlog in voormalig Joegoslavië. Hierdoor ontstaat een beeld van hoe de betrokken partijen (VN, UNPROFOR, plaatselijke commandanten, NAVO) in die gevallen hebben gehandeld.

a. Luchtsteun in de praktijk

De eerste poging tot het verlenen van *close air support* aan VN-troepen in Bosnië vond plaats op 12 maart 1994. Franse troepen die in de buurt van de *safe area* Bihać werden beschoten moesten meer dan drie uur wachten voordat hun luchtsteunaanvraag in Zagreb werd goedgekeurd. Akashi had tijd nodig voordat hij het groene licht wilde geven. Hoewel dat formeel niet nodig was, overlegde hij eerst met Boutros-Ghali in New York. Vervolgens wilde de Japanner nog een laatste waarschuwing aan Karadžić geven. Hij slaagde er echter niet in om hem aan de lijn te krijgen. Akashi verklaarde in 2015 dat hij toen erg twijfelde omdat hij vermoedde dat de Franse *Force Commander* Jean Cot, die op het punt stond vervangen te worden, dit incident wilde gebruiken om op de valreep nog een machtsstrijd met de VN-gezant uit te vechten. Een deel van de vertraging werd waarschijnlijk ook veroorzaakt doordat generaal Michael Rose, de commandant van UNPROFOR in Bosnië, op het moment van de aanvraag niet in zijn hoofdkwartier in Sarajevo zat. (Het thema afwezigheid van VN-commandanten zou later nog vaker opduiken.) Intussen cirkelden NAVO-vliegtuigen urenlang boven het gebied, wachtend op het teken om in te grijpen. Rond middernacht, toen eindelijk toestemming werd ge-

geven, was de Bosnisch-Servische vuurmond uit het zicht verdwenen. De vliegtuigen bleven nog enige tijd in de buurt, maar uiteindelijk werd de actie afgeblazen.⁵⁷ Deze gang van zaken – zo kort na het besluit om een bataljon naar Srebrenica te sturen – leidde ook in Nederland tot media-aandacht. Volgens *Keesings Historisch Archief* deed dit voorval twijfel rijzen over de vraag of, indien zowel Rose, Cot als Akashi toestemming moesten geven, de Verenigde Naties wel in staat waren effectieve *close air support* te verlenen aan de UNPROFOR-troepen.⁵⁸ *De Telegraaf* twijfelde al niet meer: ‘Les voor de VN-commandanten te velde: reken niet op snelle luchtsteun’.⁵⁹

De eerste daadwerkelijke luchtaanval van de NAVO op een gronddoel vond plaats in april 1994 bij de *safe area* Gorazde, de omvangrijkste van de drie oostelijke enclaves. Een offensief dat eind maart was begonnen, had de VRS tot ver in de enclave en bij de stad Gorazde gebracht. Nu was het de vraag hoe de Verenigde Naties hierop zouden moeten reageren. Generaal Rose was van mening dat UNPROFOR een *peacekeeping*-missie was, en dus slechts in zeer beperkte mate ‘ter afschrikking’ geweld kon gebruiken. Een militaire aanval van de VRS op stellingen van het Bosnische regeringsleger aan de enclavegrens was volgens hem geen aanval op een *safe area* zoals omschreven door de VN.⁶⁰ Daarbij ging Rose klaarblijkelijk uit van de gedachte dat een *safe area* bedoeld was ter bescherming van de burgerbevolking, en niet ter verdediging van een bepaald territorium. Dat laatste was in het geval van Gorazde ook lastig omdat er geen overeenstemming bestond over de exacte grenzen van de enclave.

57 M. Rose, *Fighting for Peace. Lessons from Bosnia* (Londen 1998) 124-125 (zie ook 207-208); Mark A. Bucknam, *Responsibility of Command; How UN and NATO Commanders influenced Airpower over Bosnia* (Montgomery 2003) 131-132; ‘Etentje...’, in: *De Telegraaf*, 17 maart 1994; Conferentie Den Haag Edited Transcript, Session 2, 2-19 (Akashi: ‘There were some doubts about whether Cot was trying to contest the supremacy of civilian authority in the theater by insisting on the use of close air support’). In de eerste editie van Rose’s boek (1998) staat dat Van Baal ‘had been on the phone to him [Karadžić] for an hour introducing himself’ (p. 86). In de tweede editie (1999) is dat veranderd in: ‘had been on the phone to him for an hour discussing clearances for aid convoys’ (125).

58 *Keesings Historisch Archief* van juni 1994 (nr. 384), geciteerd in: W. Lutgert en R. De Winter, *Check the horizon, De Koninklijke Luchtmacht en het conflict in voormalig Joegoslavië 1991-1995* (Den Haag 2001) 545.

59 Hans de Vreij, ‘Bureaucratie van VN traineert luchtsteun’, in: *De Telegraaf*, 15 maart 1994.

60 United Nations General Assembly, *The Fall of Srebrenica*, 34.

UNPROFOR kon hoe dan ook niet veel doen, daar op dat moment geen VN-eenheid in Gorazde aanwezig was. Er bevonden zich aanvankelijk slechts enkele liaisonofficieren. In reactie op de alarmerende berichten stuurde generaal Rose op 6 april een groepje Britse commando's als waarnemers naar de enclave. Die militairen waren tevens in staat om als *Forward Air Controllers* (FAC's) vanaf de grond de NAVO-toestellen naar een doel te loodsen. Ondanks herhaalde waarschuwingen zette Mladić de aanvallen voort. Op 10 april werd de stad Gorazde hevig beschoten met zware wapens en rukten Bosnisch-Servische troepen op tot aan de rand van de stad. Na nog twee waarschuwingen besloot generaal Rose om *close air support* aan te vragen. In Zagreb gaf de nieuwe *Force Commander* De la Presle het verzoek aan Akashi door, die snel zijn goedkeuring gaf. De actie was bedoeld ter bescherming van de in de enclave aanwezige VN-waarnemers, maar hiermee kon mogelijk tevens de Bosnisch-Servische aanval op de enclave gestopt worden.

De weersomstandigheden in de regio Gorazde waren op 10 april 1994 niet optimaal voor luchtoperaties. Vanwege laaghangende bewolking moesten de gevechtstoestellen op geringe hoogte aanvliegen, wat ze kwetsbaar maakte voor beschietingen vanaf de grond. De piloten hadden slechts enkele seconden de tijd om in het onherbergzame terrein naar geschikte doelwitten te zoeken voordat ze het operatiegebied alweer voorbij waren. Het was de bedoeling om Bosnisch-Servische tanks aan te vallen, maar door het slechte zicht, het ongunstige weer, en het dekking zoeken van de aanvallers, lukte het de toestellen zelfs na herhaaldelijk overvliegen niet om een aanval op een tank uit te voeren. Na verloop van tijd moesten de eerste twee vliegtuigen boven de enclave omkeren omdat de brandstof oprakte. Anderhalf uur nadat Akashi toestemming had gegeven, wisten twee F-16's uiteindelijk een commandopost te raken. Kort daarop stopten de beschietingen van de vrs op de enclave. Daarmee eindigde de eerste bombardementsactie in de geschiedenis van de NAVO. Hoewel de luchtaanval door de Amerikaanse pers als 'extremely modest' werd gekenschetst, was daarmee toch een belangrijke grens overschreden.

De volgende dag (11 april) begon rustig, maar aan het eind van de ochtend werd de enclave opnieuw beschoten. Het weer was nog steeds ongunstig voor luchtaanvallen. Aan het begin van de middag werd Mladić wederom gewaarschuwd. *Close air support* werd rap toegestaan, maar voordat de vliegtuigen daadwerkelijk tot actie overgingen, liet Rose ze

eerst een aantal malen dreigend overvliegen in de hoop dat dit de vrs zou afschrikken. Nadat Bosnisch-Servische tanks de stad beschoten, gaf Rose opdracht deze uit te schakelen. Van de vier bommen die de NAVO-piloten dachten af te werpen bleef er één aan het vliegtuig hangen en kwamen er twee neer zonder te ontploffen. Eén tank werd geraakt, en volgens Rose ook nog twee pantservoertuigen. Eén van de Amerikaanse vliegers gebruikte vervolgens op lage hoogte zijn boordwapens tegen Bosnisch-Servische voertuigen, een actie waar zijn luchtmacht-superieuren later de wenkbrauwen over fronsten omdat het toestel zo zeer kwetsbaar was voor afweervuur vanaf de grond. Rose besloot de luchtacties een tijdje op te schorten om te zien of de aanvallen van de vrs zouden afnemen. Halverwege de middag was dat inderdaad het geval.⁶¹

De volgende dagen bleef het betrekkelijk kalm rond Goražde. Het had er alle schijn van dat de beperkte luchtaanvallen van de NAVO erin geslaagd waren de Bosnische Serven af te schrikken. De rust duurde evenwel niet lang. Op 14 april gijzelden de Bosnische Serven circa 150 VN-militairen die voornamelijk gestationeerd waren bij de zogeheten *Heavy Weapons Collection Points* rond Sarajevo. Ook beschoten ze de *safe area* Tuzla. De volgende dag ging de vrs opnieuw bij Goražde in de aanval. Twee Britse militairen raakten daarbij door beschietingen gewond. Rose vroeg onmiddellijk om *close air support*, maar Akashi, die op dat moment in Pale was voor een bespreking met Karadžić, wilde eerst proberen een wapenstilstand te regelen. Aan het begin van de avond namen de gevechten af en konden de gewonde Britten worden geëvacueerd.⁶²

Op 16 april werd voor de derde maal in een week tijd een *close air support*-missie uitgevoerd ter bescherming van de VN-militairen in Goražde. Een Brits gevechtsvliegtuig van het type *Sea Harrier* ging op zoek naar een schietende tank, en vloog daarbij, vanwege de laaghangende bewolking, op geringe hoogte enkele malen boven de enclave heen en weer, totdat het toestel door een vanaf de schouder afgevuurde luchtafweerraket werd neergehaald. De piloot wist zich met de schietstoel te redden en

61 Rose, *Fighting for Peace*, 160; Bucknam, *Responsibility of Command*, 136-137; Owen-papers, 'Chronology of events, Goražde, 10-16 April, 1994'; NIOD, *Srebrenica*, 1149-1152.

62 Rose, *Fighting for Peace*, 163-166; Bucknam, *Responsibility of Command*, 137; Silber en Little, *Death of Yugoslavia*, 328-329; United Nations General Assembly, *The Fall of Srebrenica*, 34; Owen-papers, 'Chronology of events, Goražde, 10-16 April, 1994'; NIOD, *Srebrenica*, 1149-1152.

voegde zich bij het groepje Britse *special forces* in Gorazde. Een nieuwe poging tot luchtsteun later die dag door Amerikaanse A-10's had vanwege het slechte weer evenmin succes.⁶³

Dit was voorlopig de laatste luchtactie boven de enclave. De verantwoordelijke NAVO-commandant weigerde vanwege het risico voor zijn vliegers verdere inzet van CAS. Strategische doelen wilde hij eventueel nog wél aanvallen. De internationale gemeenschap gooide het nu over een andere boeg. Rose haalde zijn commando's uit Gorazde weg. De Veiligheidsraad en de NAVO namen resoluties aan die leidden tot een ultimatum aan de Bosnische Serven: er diende onmiddellijk een wapenstilstand komen, de VRS-troepen moesten zich vóór 24 april drie kilometer van het stadscentrum van Gorazde hebben teruggetrokken, en de zware wapens moesten vóór 27 april tot op een afstand van 20 kilometer zijn weggehaald, anders zouden *air strikes* volgen. Tegelijkertijd werd de Bosnische regering opgeroepen geen aanvallende acties vanuit de *safe areas* te ondernemen. De Bosnische Serven deden uiteindelijk wat van hen verlangd werd, zij het pas na de gestelde deadlines en dan nog slechts gedeeltelijk. In de *safe area* Gorazde werden VN-eenheden gestationeerd, de gijzelaars werden vrijgelaten, en de situatie stabiliseerde. De aanvallers bleven echter aanwezig in een groot deel van het recentelijk veroverde gebied van de *safe area*.⁶⁴

Latere luchtaanvallen van de NAVO waren zo mogelijk nog minder intensief dan de acties in april 1994. In antwoord op het weghalen van enkele zware wapens uit een *Weapons Collection Point* bij Sarajevo werd op 5 augustus van dat jaar voor de eerste keer besloten een *air strike* uit te voeren. Als doelwit werd een oud pantservoertuig uitgekozen, dat naar later bleek al niet meer in gebruik was toen het door de NAVO-vliegtuigen werd aangevallen. Na de aanval beloofde de VRS de meegenomen wapens weer terug te brengen.⁶⁵ Tot woede van NAVO-commandant admiraal Leighton Smith had generaal Rose de Bosnische Serven gewaarschuwd dat de aanval ophanden was. Rose wilde daarmee onnodige slachtoffers op de grond

63 Rose, *Fighting for Peace*, 167-170; Bucknam, *Responsibility of Command*, 138.

64 Veiligheidsraad resolutie 913: <https://daccess-ods.un.org/TMP/1599950.19435883.html>; L. Silber and A. Little, *Death of Yugoslavia*, 332-333; Bucknam, *Responsibility of Command*, 139-140; United Nations General Assembly, *The Fall of Srebrenica*, 15 November 1999, 35.

65 Bucknam, *Responsibility of Command*, 162-163; Rose, *Fighting for Peace*, 236-238; Lutgert en De Winter, *Check the Horizon*, 291-294.

voorkomen, terwijl Smith juist vreesde voor de veiligheid van zijn vliegers. Hetzelfde gebeurde bij een tweede *air strike* op 22 september, nadat Franse VN-soldaten nabij de Bosnische hoofdstad gewond waren geraakt toen ze onder vuur werden genomen. Ditmaal werd als represaille het vizier op een Bosnisch-Servische tank in de *exclusion zone* rond Sarajevo gericht. Die tank stond daar al geruime tijd en werd waarschijnlijk niet intensief gebruikt.⁶⁶ Voor de VN was het van groot belang dat een militaire reactie op Bosnisch-Servische overtredingen ‘proportioneel’ zou zijn. Dit zou naar men hoopte de kans op wraakoefeningen van de VRS in de richting van UNPROFOR minimaliseren. Ook het geven van een waarschuwing vooraf diende verdere escalatie te voorkomen. Voor de VN-commandanten Rose en De la Presle was de zorg voor de veiligheid van de eigen troepen belangrijker dan de militaire effectiviteit van een luchtaanval. ‘My main concern, of course, and so was Michael Rose’s, was to avoid first of all, that countries who had sent their boys and girls on a peace mission would find themselves with body bags coming back to their capital after a sort of military and war action which was not the point [of the mission]’, zei de la Presle in 1998 in een interview, ‘[...] of course we were not very much enticed into having a strong and efficient use of NATO airpower’.⁶⁷

Deze terughoudendheid bleek opnieuw op 21 november 1994, toen NAVO-vliegtuigen in reactie op Bosnisch-Servische aanvallen op de *safe area* Bihać een *air strike* uitvoerden op het vliegveld Udbina. Daarbij werd slechts schade toegebracht die relatief makkelijk weer te herstellen was. De UNPROFOR-leiding had zijn veto uitgesproken over zwaardere aanvallen op het complex, daar dit het risico op dodelijke slachtoffers op de grond zou vergroten. Naar aanleiding van deze luchtactie zei admiraal Leighton Smith over UNPROFOR: ‘[T]heir principle concern is the safety of their forces and their mission, being peacekeeping. So, response is going to be, in their view, proportional to the offence and measured, rather than what some of us might consider more military effective.’⁶⁸ De vrees voor represailles tegen *peacekeepers* op de grond

66 Bucknam, *Responsibility of Command*, 163-167; Rose, *Fighting for Peace*, 260-262 (zie voor info over desbetreffende tank ook 104); Lutgert en De Winter, *Check the Horizon*, 298-299.

67 B. de la Presle tegen Mark A. Bucknam, 13 January 1998, geciteerd in: Bucknam, *Responsibility of Command*, 169.

68 Geciteerd in Lutgert en De Winter, *Check the Horizon*, 314-315.

bleef continu een punt van onenigheid tussen de VN en de NAVO.

Tijdens een groot offensief van de Bosnische Serven tegen de enclave Bihać in november 1994 lukte het de internationale gemeenschap niet om overeenstemming te bereiken over ‘robuuste’ luchtaanvallen op de vrs. Op 28 november 1994 vatte de Nederlandse gezant in Parijs het westerse beleid ten aanzien van het Bosnische conflict als volgt samen: ‘schending door de Serviërs vanaf 1992 van vrijwel elke resolutie van de V[eiligheids]R[aad], resp. geen afdwinging ervan door UNPROFOR/NAVO, ook wanneer dat mogelijk was (“to take all measures necessary”); halfslachtig optreden in die enkele gevallen wanneer wel tot optreden werd besloten (luchtaanvallen op een onbemande tank of een veldkeuken, of tegen gemakkelijk te herstellen startbanen); [...] en bovenal, constante en systematische gelijkstelling van agressor en slachtoffer’.⁶⁹ Op 30 november 1994 lichtte minister Van Mierlo de Tweede Kamer in over de situatie in Bihać. Het betoog bevatte een interessante passage die het dilemma bij het gebruik van geweld voor UNPROFOR-commandanten zeer inzichtelijk weergaf: ‘De UNPROFOR-presentie in de enclave die versterkt zou worden, was op het cruciale moment nog zo zwak dat deze eerder een extra probleem vormde, dan een bijdrage aan de bescherming van de *safe area*. Slechts met disproportioneel geweld zou de NAVO de Bosnisch-Servische aanval tot staan hebben kunnen brengen. Daarmee zou een nieuwe fase in het conflict zijn geïntroduceerd. Het is begrijpelijk dat de commandant van UNPROFOR hiervoor is teruggeschrokken en de verantwoordelijkheid hiervoor niet heeft kunnen nemen’.⁷⁰ In december stopte de opmars van de Bosnische Serven zonder dat daar een internati-

69 Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, DAV/1985-1994, inv. nr. 00003, 999.241, Navo contingency planning Joegoslavië, 1/11/1994 t/m 30/11/1994, Amb. Parijs Wijnaendts) aan Min BuZa, mede voor Defensie en AZ, Onderwerp: ‘Bosnië-Herzegovina; Hoe verder?’, datum: 28 november 1994.

70 Handelingen Tweede Kamer 1994-1995, 30 november 1994, 29-1826. Te raadplegen via <http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19941995%3A0000323>. Het begrip van Van Mierlo voor de afweging van de commandant van UNPROFOR is in lijn met een notitie over “standards” voor air strikes’ die hij een maand eerder inbracht voor overleg in de Atlantische Raad. Daar stelde hij dat zowel aarzelend optreden met het luchtwapen als disproportioneel geweld konden leiden tot contraproductieve reacties. Deze notitie was overigens geschreven vanwege meningsverschillen tussen NAVO en VN over het uitvoeren van *air strikes*. Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, DAV/1985-1994, inv. nr. 00002, “standard” voor air strikes, van min. van B.Z. aan PV NAVO, 20 oktober 1994.

onaal ingrijpen aan te pas kwam, en de situatie in Bihać stabiliseerde.⁷¹

Bovenstaand overzicht laat zien hoe lastig het was om een afgesneden enclave uitsluitend vanuit de lucht te verdedigen, al helemaal indien daarbij ook nog binnen het kader van een *peacekeeping*-missie diende te worden opgetreden. Zo zijn in april 1994 gedurende ongeveer drie weken van Bosnisch-Servische aanvallen en beschietingen op Gorazde in totaal drie luchtaanvallen uitgevoerd, waarbij een commandopost en enkele voertuigen waren geraakt, ten koste van het verlies van één Brits gevechtsvliegtuig. De inzet van *close air support* had de aanvallen slechts zeer tijdelijk kunnen stoppen, vaak waren die één dag later alweer begonnen. Pas na zeer zware internationale druk was er een vorm van evenwicht ingetreden. Het dreigen met *air strikes* leek wat dat betreft succes te hebben gehad. Het is echter onduidelijk of het de Bosnische Serven toen om het innemen van de gehele *safe area* Gorazde te doen was geweest, of dat ze tevreden waren met het uiteindelijk behaalde resultaat.⁷² Het bleef dan ook de vraag of ze ook een volgende keer opnieuw met *air strikes* af te schrikken zouden zijn, of dat ze dan zouden overgaan tot uitgebreide tegenmaatregelen, zoals het bij de strijd rond Gorazde voor het eerst toegepaste wapen van de gijzeling.

b. Luchtsteun aangevraagd, doch afgewezen

Op 23 februari 1994 werden bij Tuzla drie pantservoertuigen van Nordbat (het Scandinavische VN-bataljon) door de Bosnische Serven bestookt met antitankgranaten. Vijf VN-militairen raakten daarbij gewond. Een aanvraag voor luchtsteun werd echter afgewezen. In de volgende maanden vroeg Nordbat nog driemaal om *close air support* vanwege beschietingen van VN-posities. Het werd telkens afgewezen. Een van de redenen was mogelijk dat sommige aanvallen relatief kort duurden en al waren gestopt voordat in Sarajevo of Zagreb een beslissing was genomen.⁷³ Dat het Deense contingent van Nordbat als enige VN-eenheid in Bosnië over Leopard-tanks beschikte, was een andere reden.

In zijn boek *Fighting for Peace* beschrijft generaal Rose dat op 14 april 1994 op zijn hoofdkwartier een aanvraag voor luchtsteun vanuit Tuzla

⁷¹ NIOD, *Srebrenica*, 1689.

⁷² Silber and Little, *Death of Yugoslavia*, 333-334.

⁷³ Hagman, 'UN-NATO Operational Co-operation', 122-123.

werd ontvangen. Hij besloot echter niet de vliegtuigen erop af te sturen, maar de Deense tanks te laten oprukken in de richting van de Bosnisch-Servische artillerie. De opzet slaagde: het schieten hield op. Rose constateerde tevreden dat hieruit bleek dat ‘the UN was not completely reliant on NATO for its deterrence capability’.⁷⁴

In Tuzla waren de Scandinaviërs echter aanzienlijk minder tevreden. Op 17 mei, toen ze door een tank werden beschoten, bleef luchtsteun na een nieuwe aanvraag voor de vierde maal uit. ‘We initiated the close air support, but by [the] time [we learned of the 20-minute tank attack] the firing stopped’, verklaarde een UNPROFOR-woordvoerder: ‘The procedure is very clear – the attack has to be in progress for us to strike’. Een andere voorlichter van de VN legde uit dat *close air support* slechts als laatste redmiddel kon worden ingezet, op het moment dat VN-troepen werden aangevallen en in levensgevaar verkeerden. ‘This request did not meet those standards’.⁷⁵ Het wekt geen verwondering dat generaal K. Lyng, in de periode 1993-1995 chef van de Deense defensiestaf, de uitvoering van *close air support* vanaf het begin rampzalig vond. In Zagreb had men volgens hem geen idee gehad wat zich op de grond afspeelde.⁷⁶

Niet alleen aanvragen van de Denen werden afgewezen. Begin juli 1994 werd niet op een CAS-aanvraag van Britse VN-troepen in Centraal-Bosnië ingegaan omdat de beschietingen op die eenheid stopten voordat de luchtactie kon beginnen.⁷⁷ In oktober 1994 werd een Brits konvooi onderweg naar Goražde onder vuur genomen, waarbij een dode en een gewonde vielen. Een aanvraag voor luchtsteun werd toen afgewezen omdat er geen ‘clearly identifiable target’ was. In plaats daarvan werd een protestbrief naar de Bosnische Serven gestuurd.⁷⁸

⁷⁴ Rose, *Fighting for Peace*, 163.

⁷⁵ *International Herald Tribune*, 18 en 19 mei 1994, geciteerd in: Dick A. Leurdijk, *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia* (Den Haag 1994) 65.

⁷⁶ Gesprek van NIOD-medewerkers met K. Lyng, 29 oktober 1999. In augustus 1995 kreeg een Deense VN-eenheid in de Krajina (Kroatië) opnieuw geen luchtsteun toen enkele peacekeepers gewond raakten en er één sneuvelde. Hagman, ‘UN-NATO Operational Co-operation’, 123.

⁷⁷ Leurdijk, *United Nations and NATO*, 66; D.C.L. Schoonoord, ‘Chronologie van het Bosnische conflict 1990-1995’, 1 juni 1994. Te raadplegen op: <http://niod.nl/sites/niod.nl/files/D.C.L.%20Schoonoord%20-%20Chronologie%20van%20het%20Bosnisch%20conflict%201990-1995.pdf>.

⁷⁸ D.C.L. Schoonoord, ‘Chronologie van het Bosnische conflict 1990-1995’, 18 oktober 1994.

Volgens de voormalige VN-officier Hans-Christian Hagman zijn de *safe areas* Bihać, Tuzla en Srebrenica eind november 1994 bijna twee weken zonder *air cover* geweest, omdat de NAVO vanwege de Bosnisch-Servische luchtafweer gedurende die periode niet boven die gebieden wilde opereren.⁷⁹

Op 3 mei 1995 raakte een granaat van een Bosnisch-Servische tank een school in de plaats Maglaj. In die school waren Britse VN-militairen gelegerd. Zes van hen raakten gewond.⁸⁰ Dezelfde tank had eerder die dag al een observatiepost van de VN geraakt. Er was vervolgens luchtsteun aangevraagd, maar de jet die boven het gebied arriveerde, kon de tank door het wolkendek niet waarnemen. Nadat het weer was opgeklaard lukte het een tweede toestel wél om het doelwit te identificeren, maar omdat door de tank inmiddels niet meer werd geschoten gaf de VN geen toestemming om in de aanval te gaan. Twee uur later werd de school geraakt. Een reporter die op die dag in Maglaj aanwezig was, schreef kort daarop in een artikel: 'what is the UN achievement if it can't protect the peacekeepers, let alone the population?'⁸¹ Naar aanleiding van deze aanval signaleerden de Britse VN-troepen het probleem dat de wapensystemen van de VRS beschietingen konden uitvoeren van een zodanig grote afstand dat zij die vanaf de grond met hun apparatuur niet konden zien. Dat belemmerde het inroepen van *close air support*.⁸²

Luitenant-kolonel Jonathon Riley, in 1995 de commandant van het Britse detachement in de enclave Gorazde, is er naar eigen zeggen nooit in geslaagd om voor de *safe area* daadwerkelijk *close air support* te krijgen. Hoewel hij luchtsteun een effectief instrument achtte, waren de voorwaarden waaronder het werd verleend zo stringent dat de Britse troepen in de enclave er volgens de hogere VN-echelons kennelijk nooit aan vol-

79 Hagman, 'UN-NATO Operational Co-operation', 123-124.

80 British House of Commons, Sitting of 20 May 1996, Series 6, Vol. 278, cc 73-80, Reserve Forces Bill, Sergeant Trevor Walker (<http://hansard.millbanksystems.com/commons/1996/may/20/sergeant-trevor-walker>).

81 M. Scott, 'Waging Peace; The New Zealand Army in Bosnia', *New Zealand Geographic*, issue 026, April-Juni 1995 (<https://www.nzgeo.com/stories/waging-peace-the-new-zealand-army-in-bosnia/>).

82 Archief Verenigde Naties (New York), S-1838-0066-0003, Urgent operational requirements (UOR), Bosnia Hercegovina Command Sector Southwest (Annex A to HQ Britfor, 3030/1, 7 May 95; conc. request for long range observation equipment up to a range of 4kms, during conditions of poor visibility).

deden.⁸³ In de periode van medio maart tot eind mei 1995 is door Riley vijfmaal om hulp van de luchtmacht verzocht omdat zijn troepen onder vuur lagen. Dat werd echter telkens geweigerd, onder meer omdat de Bosnisch-Servische luchtafweer het voor de piloten onmogelijk zou maken om laag aan te vliegen. Het enige dat hij wél had gekregen was *air presence*; volgens Riley was deze lichte vorm van luchtsteun echter ‘nuttelos’.⁸⁴ Deze ervaring van Riley in Gorazde nuanceert het idee dat indien niet Nederland, maar Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk in juli 1995 een bataljon in Srebrenica zouden hebben gehad, luchtsteun waarschijnlijk veel sneller verleend zou zijn.⁸⁵

Op 27 maart 1995 liet een woordvoerder van UNPROFOR in Sarajevo weten dat het luchtwapen niet bedoeld was om ‘frivolously’ in te zetten. Hij voegde daaraan toe dat het concept van de *safe areas* problematisch en controversieel was. De instructies aan UNPROFOR inzake die veilige gebieden was volgens hem niet eenduidig, ‘which left a certain discretion to the [Force] Commander’.⁸⁶ Al met al blijkt dat het verlenen van luchtsteun tijdens de oorlog in Bosnië bepaald geen automatisme was. Een bataljonscommandant die een aanvraag voor *close air support* indiende, kon er niet zeker van dat inderdaad toestemming verleend zou worden. De

83 J. Riley, ‘ROE: The Use of Force, Its Authorisation and Consequences; Operational Experience from Bosnia to Iraq’, in: *RUSI Journal* (2006) (<http://generalship.org/roe.html>). Conclusie van Riley: ‘For most of the time, though, the UN force was always over-faced by the Serbs in terms of weapon types and ranges. There was a disconnection therefore between the required ends, the mandate, and the available means – both in terms of hardware and ROE’.

84 E-mail Jonathon Riley aan NIOD, 19 augustus 2016. Riley: ‘As far as I recall we requested CAS on 18 March, 1 or 2 April, 4 April, 17 May and 28 May’.

85 Bijvoorbeeld de getuigenis van mr. J.M. Vos voor de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica: ‘Ik denk dat het waar is dat, als de Fransen of de Engelsen in juli 1995 in de situatie hadden verkeerd waarin wij hebben gezeten, de kans dat er snel luchtsteun was gekomen, groter was geweest. [...] Dat is de consequentie van het zijn van een groot land’. Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, *Missie zonder vrede*, verhoren (Den Haag 2003) 153.

86 Archief Verenigde Naties (New York), S-1829-0320-0009, UNPROFOR press briefing summary, Sarajevo, Monday, 27 March 1995 (bijlage bij Code Cable van Akasi aan Annan, 27 maart 1995, Z-494). In een bijgevoegd verslag van deze persbriefing is een uitvoeriger versie van de uitpraken van de woordvoerder inzake ‘safe areas’ te vinden: ‘[O]ne of the difficulties with the safe area concept was that on the one hand the intent was clearly humanitarian when the UN Security Council adopted the resolution and on the other hand, the language of the resolutions was incomplete and, in fact, permitted UNPROFOR to use air power only in self defense. So, there were gray areas that left things to the discretion of the Commander’. (CZN-482, page 7).

UNPROFOR-leiding in Sarajevo en Zagreb maakte een eigen afweging, die ertoe kon leiden dat de inzet van het luchtwapen niet opportuun werd geacht. Indien er andere middelen waren om het doel te bereiken (zoals de tanks van Nordbat, of onderhandelen met de tegenpartij), indien de situatie te gevaarlijk was voor de piloten, of indien de dreiging voor het VN-personeel niet groot genoeg werd geacht om een zwaar middel als luchtsteun in te zetten, gebeurde er niets. En zelfs als een aanvraag om luchtsteun in Sarajevo en Zagreb werd toegewezen, was het nog niet zeker dat er ook inderdaad bommen zouden vallen. Een *close air support*-actie kon bijvoorbeeld worden afgebroken vanwege het slechte weer, of omdat er op het laatste moment nog contact met de Bosnische Serven werd opgenomen. Een andere reden voor het afbreken van zo'n missie was het uitblijven van *target identification*: het was dan niet duidelijk waar de inslaande granaten vandaan kwamen. Daar beschietingen van VN-posities vaak kort maar hevig waren, kwamen de vliegtuigen door de lange besluitvormingslijn en – in bepaalde gevallen – lange aanvliegrotes niet zelden te laat ter plekke om onheil te kunnen voorkomen. Het lukte ook niet altijd om op de grond FAC'ers op de juiste plaatsen aanwezig te laten zijn om de NAVO-toestellen naar hun doelwit te loodsen.⁸⁷

De meetings van de chefs van staven

Een treffende illustratie van pogingen om een uitweg te vinden uit de impasse die gaandeweg was ontstaan in Bosnië waren de ontmoetingen van de chefs defensiestaven van bij UNPROFOR betrokken landen. Nederland, dat voorstander was van een versterking van de missie in Bosnië nam het initiatief tot de organisatie van deze zogenaamde CHODS-meetings.⁸⁸ Deze bijeenkomsten waren uitdrukkelijk geen NAVO-overleg en hadden mede tot doel de eenheid te bewaren en wantrouwen weg te nemen.⁸⁹ Op de eerste CHODS-meeting in Den Haag op 19 en 20 december 1994 stond de vraag centraal hoe de positie van UNPROFOR versterkt zou kunnen worden.

Een concreet probleem was de bevoorrading van de oostelijke enclaves en Sarajevo. Zolang de vrs de levering van voedsel, brandstof en medicijnen naar believen kon traineren was UNPROFOR in hoge mate van

⁸⁷ Hagman, 'UN-NATO Operational Co-operation', 122.

⁸⁸ Hierbij zij opgemerkt dat de functie 'chef defensiestaf' in verschillende landen een zeer verschillende invulling had.

⁸⁹ NIOD, *Srebrenica, 1703*; Dossier CHODS Meetings Van den Breemen.

hun medewerking afhankelijk. De meeting stond daarom onder meer in het teken van de bevoorrading van de enclaves door de lucht. Recent stelt Voorhoeve in zijn boek *Veilige Gebieden*, dat door het instellen van een luchtbrug naar de enclaves een duidelijk signaal zou zijn afgegeven aan de Bosnische Serven dat de internationale gemeenschap bereid was de heerschappij over het Bosnische luchtruim af te dwingen en de wurggreep waarin de vrs de enclaves hield door de lucht te breken.⁹⁰ De chefs defensiestaven waren in 1994 eveneens voorstander van bevoorrading door de lucht, maar ze waren zeker niet blind voor de problemen die een dergelijk plan met zich mee zou brengen.

Daarnaast was bij de Veiligheidsraad en de meeste betrokken landen de bereidheid verliezen te accepteren klein en was er een sterke voorkeur voor de-escalerend optreden. Bovendien zou bevoorrading van de oostelijke enclaves de inzet van helikopters vereisen, wat de transportcapaciteit al op voorhand dramatisch verminderde. Om een veilige doortocht te bewerkstelligen mocht wat de CHODS betreft geweld worden gebruikt, zij het minimaal en te allen tijde proportioneel en zo veel mogelijk acuut. Strafexpedities achteraf om aanvallen op de luchtbrug te vergelden werden niet wenselijk geacht, omdat de chefs defensiestaven zich bewust waren van de consequenties die dat elders kon hebben. Zij zagen hun verantwoordelijkheid uitdrukkelijk *theatre-wide*. Het met geweld oplossen van een probleem bij een enclave moest niet tot een escalatie elders leiden die de problemen uiteindelijk alleen maar vergrootte.⁹¹

De risico's voor de helikopters en hun piloten, zo bleek al snel, zouden inderdaad aanzienlijk zijn geweest. Vooral de vrs beschikte over grote aantallen MANPAD's, hittezoekende raketsystemen die vanaf de schouder afgevuurd konden worden en die niet of nauwelijks met *Suppression of Enemy Air Defense* (SEAD) te bestrijden waren. Met een dergelijk wapen kon relatief gemakkelijk een helikopter uit de lucht geschoten worden.⁹² UNPROFOR-commandant Rupert Smith, die voorstander was van krachtiger optreden en een escalatie van het conflict daarom niet per se als nadelig beschouwde, was een van de voorstanders van een luchtbrug.⁹³ De

90 Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 275.

91 Dossier CHODS-Meetings Van den Breemen.

92 Interview Hilderink, 5 juli 2016; Interview Bojan Dimitrijevic, 8 juli 2016.

93 Interview Rupert Smith, 23 juni 2016.

dreiging om krachtig op te treden was ook de voornaamste ‘bescherming’ die de helikopters zouden genieten: mogelijk zou de vrs terugschrikken voor een conflict met de NAVO als er toestellen werden neergehaald.⁹⁴ Overigens beschikte niet alleen de vrs, maar ook de ABIH over draagbare luchtafweer. Het risico bestond dat de ABIH, die er op gebrand was door incidenten de NAVO tot harder optreden tegen de Bosnische Serven en Servië te verleiden, zou proberen escalatie af te dwingen door op een helikopter te vuren.

Aan zowel militaire als politieke zijde was men verre van zeker of de beoogde afschrikking genoeg zou blijken. De vrs riskeerde misschien wel een heftige aanvaring met de NAVO, maar de consequenties konden voor de troepen leverende landen veel groter zijn. Specifiek werd gevreesd dat het neerhalen van een helikopter een *Mogadishu line* zou kunnen worden: de publieke opinie in het troepen leverende land zou zich zodanig ten nadele van de inzet kunnen ontwikkelen dat de hele operatie in Bosnië in gevaar kwam. Met name Kofi Annan was bang bij een dergelijk incident per saldo vooral slagkracht in te leveren.⁹⁵ Dat de Britten en Canadezen, en dus ook de VN, uiteindelijk niet mee wilden doen deed het idee de das om. De door de CHODS beoogde luchtbrug was militair te riskant en politiek te problematisch gebleken. Nederland stond relatief positief tegenover het plan voor een luchtbrug en minister Voorhoeve bepleitte het in internationaal verband. Bevoorrading door de lucht zou de benarde positie van de enclave Srebrenica kunnen verlichten en een belangrijk signaal voor de Bosnische Serviërs hebben kunnen zijn. Deze positieve houding betekende overigens niet dat het plan zonder meer gesteund zou zijn.⁹⁶

Een andere vraag die aan de orde kwam in de eerste CHODS-meeting was hoe UNPROFOR aan effectiviteit kon winnen. Daarbij werd niet in de eerste instantie gedacht aan vuurkracht, maar vooral aan middelen om de mobiliteit te verbeteren, zoals helikopters, en gespecialiseerd personeel. De bespreking eindigde met een ‘boodschappenlijstje’ aan materiaal en mensen dat volgens de aanwezigen nodig zou zijn om UNPROFOR op voldoende sterkte te brengen.

94 D.C.L. Schoonoord, *Bevoorrading door de lucht* (Amsterdam 2002) 205-206.

95 Schoonoord, *Bevoorrading*, 220.

96 Interview Hilderink, 5 juli 2016. Vergelijk de volgende verhoren voor de parlementaire enquête: *Missie zonder vrede*, Verhoren: De Jonge 243, Voorhoeve 613 en 615, Van Baal 342; Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 68.

Kort na de eerste CHODS-meeting werd op 1 januari 1995 een staakt-het-vuren van kracht dat in Bosnië enige maanden relatieve rust bracht. Dit bestand betekende niet dat UNPROFOR geen extra middelen meer nodig had, wel dat de benodigde versterkingen anders van aard moesten zijn. UNPROFOR moest nu immers de naleving van een bestand gaan controleren. Al snel bleek dat geen van beide denkbeeldige boodschappenlijstjes veel effect hadden. De door verschillende landen aangeboden versterkingen bleken ronduit teleurstellend. De chefs defensiestaven waren goed in staat om aan te geven hoe UNPROFOR versterkt moest worden, maar niet bij machte om die versterkingen ook politiek af te dwingen.

Ten tijde van de tweede CHODS-meeting, op 19 mei 1995 in Soesterberg, was van het bestand niets meer over en leek de missie aan een zijden draadje te hangen. De chefs defensiestaven stelden vast dat er enerzijds in Bosnië een ‘humanitarian disaster’ dreigde en dat anderzijds de politieke steun voor de missie in de deelnemende landen precair was. Daar kwam bij dat van de ideeën van de eerste CHODS-meeting bar weinig terecht was gekomen. Versterkingen waren amper toegezegd en de plannen voor bevoorradings door de lucht hadden evenmin tot resultaat geleid.⁹⁷

Tijdens deze tweede CHODS-meeting kwam de inzet van *air strikes* en *close air support* uitgebreid ter sprake. Het is typerend dat deze beide operaties gescheiden behandeld werden – voor de chefs defensiestaven en de aanwezige ministers was evident dat het om fundamenteel verschillende acties ging. Ten aanzien van *air strikes* werd gesteld dat de doelenlijsten moesten worden uitgebreid en, uitdrukkelijk, alle strijdende partijen moesten betreffen. Met dergelijke luchtacties zou gereageerd kunnen worden op aanvallen op de enclaves of op VN-personeel. De *air strikes* zouden punitief van aard zijn en niet gebonden aan een bepaalde locatie. Wangedrag van de strijdende partijen op de ene plaats zou moeten worden afgestraft door hen elders ‘equivalent’ te treffen.⁹⁸ In de gijzelaarscrisis die enige dagen later volgde, zou blijken dat deze benadering in de praktijk niet uitvoerbaar was zolang VN-troepen kwetsbaar op de grond aanwezig waren.

Close air support werd uitsluitend besproken in de context van zelfverdediging. Men stelde vast dat er ‘a close relationship between the credi-

97 Dossier CHODS-Meetings Van den Breemen.

98 Dossier CHODS-Meetings Van den Breemen.

bility of the effectiveness of UNPF as a whole and the security of its individual members' bestond. Dit was, naar later zou blijken, een belangrijk inzicht, dat bovendien, helaas, gedeeld werd door de strijdende partijen op de grond en met name door de vrs. Mladić en de zijnen realiseerden zich dat als de bescherming van VN-troepen zou falen, dit zowel op de Balkan als in de troepen leverende landen een groot geloofwaardigheidsprobleem voor de VN zou veroorzaken. Op de vergadering van de CHODS kwam de inzet van CAS voor de verdediging van het territorium van de enclaves, of voor de burgerbevolking, niet ter sprake.⁹⁹

De chefs defensiestaven meenden in mei 1995 dat een keuze moest worden gemaakt tussen terugtrekken, grootschalig militair interveniëren, of op de een of andere manier doorzetten op de ingeslagen weg. De eerste twee opties werden zonder meer verworpen. Oorlog voeren zou een duurzame politieke oplossing van het conflict geen stap dichterbij brengen, terugtrekken zou een humanitaire ramp betekenen. De CHODS waren dan ook voorstander van het versterken en verbeteren van de bestaande inzet. Ten aanzien van het luchtwapen betekende dat in hun ogen het hanteren van NAVO-procedures, en daarmee een kleinere operationele rol van de VN. Hiermee zou de uitkomst van het conflict niet in militaire zin beïnvloed kunnen worden. Wel hoopte men tijd te winnen en zo relatieve rust op de grond te kunnen bewaren. Veel konden de VN en de NAVO niet doen, zoveel was in Soesterberg wel duidelijk. De chefs hoopten echter wel de strijdende partijen en de onderhandelaars te kunnen helpen bij het tot een goed einde brengen van het vredesproces.¹⁰⁰

De preciaire situatie in Bosnië werd in de week na de CHODS-meeting duidelijk door de val van de observatieposten rond Goražde, het stopzetten van de bombardementen in Pale en het begin van de gijzelaarscrisis. Net als bij de voorgaande CHODS-meeting waren de conclusies al snel achterhaald.

De air strikes van 25-26 mei 1995 en de gijzelaarscrisis

Eind mei 1995 escaleerde de situatie in Bosnië snel. Op 24 mei beschoten de Bosnische Serven de stad Sarajevo met zware wapens, waarbij zestien burgers en militairen om het leven kwamen en er minstens zes-

⁹⁹ Dossier CHODS-Meetings Van den Breemen.

¹⁰⁰ Dossier CHODS-Meetings Van den Breemen.

tig gewond raakten. De vrs haalde tevens vier zware wapens weg uit de *Weapons Collection Points* en openden daarna het vuur. Bovendien werden Bosnisch-Servische tanks en raketwerpers gesignaleerd in de zogeheten *Heavy Weapons Exclusion Zone* rond Sarajevo. UNPROFOR stelde daarop een ultimatum: stop uiterlijk op het middaguur van de volgende dag met het afvuren van zware wapens en lever een aantal van die wapens in bij de wcp's, anders volgen er luchtaanvallen. Bovendien moesten 24 uur later alle recent aangevoerde zware wapens zijn weggehaald of ingeleverd, niet alleen door de vrs maar ook door het Bosnische regeringsleger. Toen op 25 mei aan het eerste ultimatum geen gevolg werd gegeven werd een *air strike* uitgevoerd op twee bunkers van een munitiecomplex van de vrs bij Pale. Dit doelwit was onder meer gekozen om het risico op slachtoffers of op *collateral damage* te minimaliseren.¹⁰¹

Het antwoord van de Bosnische Serven kwam snel: nog dezelfde dag werden, met uitzondering van Žepa, alle *safe areas* beschoten. In Srebrenica vielen enkele granaten in de omgeving van een school waarbij één dode en drie gewonden vielen. Ook het zuidwestelijke deel van de enclave werd onder vuur genomen.¹⁰² In Tuzla maakte de inslag van één enkel projectiel in het stadscentrum bijna 200 slachtoffers, onder wie meer dan 70 doden. Onder de getroffenen waren veel jongeren.¹⁰³

Daar de vrs op 26 mei nog steeds niet aan het ultimatum had voldaan, volgde die dag een tweede *air strike* op de overige bunkers van hetzelfde munitiecomplex bij Pale. Hoewel de militaire reactie van de vn met deze twee luchtaanvallen bij Pale krachtiger was dan bij vorige gelegenheden, was de militaire betekenis nog steeds niet groot.¹⁰⁴ Na de tweede luchtactie namen de Bosnische Serven direct 145 vn-waarnemers en

101 Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolutions 982 (1995) and 987 (1995), S/1995/444, 30 May 1995, 3 (http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1995/444).

102 Th. Karremans, *Srebrenica; who cares?* (Nieuwegein 1998) 135.

103 Brantz, *Srebrenica dagboeken*, 115, 119-121. Overigens werd Tuzla dat voorjaar bijna dagelijks bestookt met granaten (Brantz, 111).

104 'While still more demonstrative than militarily significant, the strike was considerably more robust than the two previous air strikes requested by the UN.' Bucknam, *Responsibility of Command*, 214 http://aupress.maxwell.af.mil/digital/pdf/book/b_0088_bucknam_responsibility_of_command.pdf. Admiraal Leighton Smith: 'It was designed to get the attention of the Serb leadership. [...] It wasn't in my view a significant number of targets to make a lasting impact, it was pin-prick'. Interview Leighton Smith, 16 juni 2016.

VN-soldaten in gijzeling. In de dagen daarna volgden nog meer aanhoudingen, zodat uiteindelijk ongeveer 350 VN'ers werden vastgehouden. De gijzelaars, onder wie ook enkele Nederlanders, werden naar strategische locaties overgebracht en daar vaak vastgeketend aan of bij belangrijke objecten.¹⁰⁵ De tv-beelden van aan bruggen, vlaggenmasten en lantaarnpalen vastgemaakte gijzelaars illustreerden voor het oog van de wereld duidelijk zowel de kwetsbaarheid van het VN-personeel als de bereidheid van de Bosnische Serven om tot het uiterste te gaan om verdere luchtaanvallen te voorkomen.

Al snel na de tweede *air strike*, is door de Verenigde Naties besloten om voorlopig geen verdere militaire actie meer te ondernemen. Na die tweede *air strike* kon niet geverifieerd worden of de strijdende partijen zich op het middaguur aan het tweede ultimatum hadden gehouden en hun wapens uit de *exclusion zone* hadden teruggetrokken. In Sarajevo was die middag een relatieve rust ingetreden. Tegelijkertijd werd de situatie met betrekking tot de gijzelaars onduidelijk en gevaarlijk geacht. Secretaris-generaal Boutros-Ghali legde in een rapport van 30 mei uit dat deze factoren ertoe hadden geleid dat 'it was decided to review the situation before considering further military action'. In het rapport wordt bij deze specifieke mededeling geen datum gegeven, maar uit de chronologische opbouw van het betoog komt naar voren dat deze beslissing hoogstwaarschijnlijk op 26 mei is genomen.¹⁰⁶

Dit strookt ook met de herinnering van generaal Rupert Smith, de commandant van de VN-troepen in Bosnië, die een derde *air strike* had willen laten uitvoeren, maar aan wie van hogerhand meteen een halt werd toegeroepen: 'We put the second air strike in, we have more hostages taken, and within that day I'm told to stop'.¹⁰⁷ Een andere bevestiging is te vinden in het dagboek van Peter Galbraith, de Amerikaanse ambassadeur in Zagreb. 'The Serbs have seized some UNMOS and chained them to the doors of ammo dumps near Pale. So, the UN has canceled a planned air strike', noteerde de ambassadeur op die dag.¹⁰⁸ Het besluit tot

105 NIOD, *Srebrenica*, 1767-1768.

106 Report of the Secretary-General pursuant to Security Council resolutions 982 (1995) and 987 (1995), S/1995/444, 30 May 1995, 4.

107 Interview Rupert Smith, 23 juni 2016.

108 Galbraith Diary Excerpts (edited), te raadplegen via <https://www.documentcloud.org/documents/2453466-galbraith-diary-excerpts-20151008>.

opschorting is dus vrijwel zeker door de VN genomen, zeer waarschijnlijk door Janvier, de *Force Commander* in Zagreb, na overleg met Akashi en het VN-hoofdkwartier in New York. Volgens ‘Unprofor operations order 18/94’ uit oktober 1994 kon Janvier *air strikes* stoppen indien VN-personeel door die luchtacties buitenproportioneel gevaar zou lopen.¹⁰⁹ Desgevraagd wist generaal Rupert Smith niet meer precies wie hem had gezegd te stoppen met bombarderen, maar het leek hem aannemelijk dat het stopteken óf indirect via de NAVO óf van Akashi en Janvier gekomen moest zijn. Ook admiraal Leighton Smith kon zich niet meer nauwkeurig voor de geest halen hoe het destijds is gelopen, maar hij meende dat de *air strikes* via de VN-lijn gestopt moesten zijn. In dat geval was volgens hem de meest waarschijnlijk kandidaat Janvier. Wel wist admiraal Smith zeker dat het hem niet rechtstreeks vanuit Washington of New York was gezegd.¹¹⁰

De Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de VN Biegman, rapporteerde op diezelfde 26 mei aan de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, dat secretaris-generaal Boutros-Ghali zowel van de Veiligheidsraad als van de troepen leverende landen wilde weten of er nog een derde *air strike* diende plaats te vinden. De Britten, Amerikanen en Russen gingen hier echter niet inhoudelijk op in, maar stelden dat het om een operationeel besluit ging waarvoor de verantwoordelijkheid aan de secretaris-generaal, aan zijn vertegenwoordiger Akashi en aan de plaatselijke troepencommandanten was gedelegeerd. Ze stemden wel in met het verzoek van Boutros-Ghali om voor de volgende ochtend de Veiligheidsraad bij elkaar te roepen, maar benadrukten dat die bijeenkomst het karakter van ‘een briefing en een gedachtewisseling’ moest hebben, en dat er dan geen besluitvorming over verdere luchtaanvallen diende plaats te vinden. London, Washington en Moskou weigerden dus verdere richtlijnen te geven en kaatsten de bal terug naar Boutros-Ghali, Akashi en Janvier. Boutros-Ghali was daar volgens Biegman duidelijk verstoord over. De Nederlandse vertegenwoordiger liet tevens aan Den Haag weten

109 Archief Verenigde Naties (New York), S-1831, box 10, file 8, From G3 Air, HQ UNPROFOR, 8 oktober 1994, Subject: Unprofor operations order 18/94, f. (‘Suspension of Air Strikes’): ‘Air strikes will be suspended jointly by F[orce] C[ommander] UNPROFOR, in close consultation with the ground tactical commander, and CINCSOUTH if it is determined that the UN forces, relief agents or UNPROFOR’s mission would be unduly put at risk by conducting or continuing such operations’.

110 Interview Rupert Smith, 23 juni 2016; interview Leighton Smith, 16 juni 2016.

dat 'zowel vk als vs van oordeel [lijken] dat thans een pauze ingelast zou moeten worden om te bezien of verdere luchtaanvallen nodig zijn'.¹¹¹ De departementen van Buitenlandse Zaken en Defensie waren hiermee op de hoogte gebracht van de overwegingen van twee leden van de Veiligheidsraad over een mogelijke pauze in het uitvoeren van luchtaanvallen.

Het was nu aan Akashi en Janvier om een nieuw beleid over het uitvoeren van *air strikes* te formuleren. Het VN-secretariaat in New York had Akashi nog wel aanbevolen om naar aanleiding van het ultimatum geen verdere actie te ondernemen, tenzij de handelingen van de strijdende partijen hem geen keuze meer lieten.¹¹² Volgens het NIOD-rapport liet Akashi op 27 mei aan het VN-hoofdkwartier in New York weten dat 'reducing risks, calming the situation' en vrijlating van de gijzelaars de hoogste prioriteit hadden. Dat betekende dat, wat hem betreft, *air strikes* voorlopig werden opgeschort en dat incidenten op de grond zo veel mogelijk uit de weg gingen dienden te worden. *Close air support* sloot hij echter niet uit, maar het was wel de vraag of het onder de gegeven omstandigheden nog een bruikbaar middel was. Akashi wilde op dit punt graag een heldere richtlijn van Boutros-Ghali en de troepen leverende landen.¹¹³ Volgens het aantekenboekje van de Amerikaanse chef-staf Shalikashvili was ook het ministerie van Defensie van de Verenigde Staten er op 27 mei van op de hoogte dat nieuwe *air strikes* voorlopig waren opgeschort: 'No strikes, only close air support' kreeg de chef-staf die dag van minister Perry te horen.¹¹⁴

Diezelfde dag werd ook de Veiligheidsraad over de situatie ingelicht. De leden van de Raad waren het erover eens 'that a certain degree of de-escalation was necessary in order to achieve the release of the detained UNPROFOR personnel'. Vanwege de geloofwaardigheid van de VN moest echter niet de indruk gewekt worden dat werd toegegeven aan chantage door de Bosnische Serven. De Veiligheidsraad had er vertrouwen in dat de plaatselijke leiders van de VN-missie erin zouden slagen de situatie te

111 Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, ddi-dpv, dpv/pz/vn/vt/vredesoperaties, DPV/ARA/00581, 1994-1995, jan.-mei 1995, van New York pv aan min van B.Z., minDef/CDS/DAB, onderwerp: Bosnië/Unprofor, 26 mei 1995.

112 United Nations General Assembly, *The Fall of Srebrenica*, 46.

113 NIOD, *Srebrenica*, 1903.

114 Gesprek van NIOD-medewerkers met John Shalikashvili, 7 juni 2000 (mededelingen op basis van dagboekantekeningen). Zie ook NIOD, *Srebrenica*, 1772.

stabiliseren, waarbij standvastigheid diende te worden uitgestraald, maar tegelijkertijd ook rekening gehouden moest worden met de veiligheid van het VN-personeel. Wat betreft de mogelijke inzet van luchtaanvallen, stemden de Verenigde Staten met het oog op de gijzelingen in met 'een korte operationele pauze', maar benadrukten daarbij tevens dat UNPROFOR op een daarvoor geschikte tijd en plaats 'stevig gebruik' zou moeten maken van alle ter beschikking staande middelen om de Bosnisch-Servische uitdaging te beantwoorden.¹¹⁵

Diezelfde 27ste mei kwam ook de Noordatlantische Raad van de NAVO bijeen. Daar werd overeenstemming bereikt over een gezamenlijke veroordeling van de recente Bosnisch-Servische 'wandaden'. Tevens werden de strijdende partijen opgeroepen om hun zware wapens alsnog uit de *exclusion zone* rond Sarajevo terug te trekken. Het viel de Nederlandse permanente vertegenwoordiger op, dat vrijwel niemand inging op het vraagstuk of de luchtaanvallen al dan niet moesten worden gestaakt. Slechts één vertegenwoordiger pleitte expliciet voor een voortgezet 'robuust' optreden. Enkele anderen vonden dat de besluitvorming hierover aan de VN-commandanten te velde diende te worden overgelaten.¹¹⁶ De NAVO zag dus al evenmin als de Veiligheidsraad een taak voor zichzelf weggelegd bij het vinden van een uitweg uit de gijzelingscrisis. Op 30 mei 1995 bracht de NAVO wel een persverklaring naar buiten waarin werd benadrukt dat 'NATO air power remains available to help protect the safe areas and UN Peace Forces, in accordance with existing arrangements with the United Nations'.¹¹⁷

Een veilige terugkeer van alle gegijzelde militairen was voor de Nederlandse regering prioriteit nummer één, zei minister Van Mierlo op 31 mei in de Tweede Kamer. Hij erkende dat het een lastige taak was om enerzijds de gijzelaars zo spoedig mogelijk vrij te krijgen, en anderzijds de geloofwaardigheid van de VN in stand te houden. Gelukkig hoefde Van Mierlo niet direct zelf met een oplossing te komen, daar de troe-

115 *Code cable* Annan (UN New York) aan Akashi (UNPF Zagreb), MSC-1811, 27 mei 1995.

116 Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, ddi-dav, 999.241/dav/ms/Joegoslavië/Navo/coördinatie, A-map, AIM 00248, PV NAVO aan min van BZ en min van Def, onderwerp: Raadsvergadering d.d. 27 mei 1995; voormalig Joegoslavië, 27 mei 1995.

117 Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, ddi-dav, 999.241/dav/ms/Joegoslavië/Navo/coördinatie, A-map, AIM 00248, NATO/OTAN, Statement on the situation in Former Yugoslavia, issued by the North Atlantic Council in Ministerial Session at Noordwijk, The Netherlands on 30th May 1995.

pen leverende landen, waaronder ook Nederland, daarbij ‘een hoofdrol’ aan de VN-commandanten ter plekke hadden toebedacht. Dat standpunt sloot naadloos aan bij dat van de Veiligheidsraad en de NAVO. Het leek de minister op dat moment in ieder geval niet opportuun om uitspraken te doen over luchtacties. ‘Men doet ze of men doet ze niet’, zo stelde hij onweerlegbaar, ‘maar men doet er vooraf geen uitspraken over’. Kamerlid Van Middelkoop van de GPV drong echter aan op meer duidelijkheid. Zou het zo kunnen zijn dat men omwille van de geloofwaardigheid van de NAVO slachtoffers onder de gijzelaars accepteerde? Van Middelkoop vond dat onaanvaardbaar. Van Mierlo herhaalde dat aan het bewaren van levens de hoogste prioriteit werd toegekend, en gaf aan dat dit voor het GPV-kamerlid ‘een indicatie zou kunnen zijn’. Hoewel de minister niets wilde uitsluiten, hintte hij met deze uitspraak duidelijk op een terughoudende opstelling ten aanzien van de inzet van luchtaanvallen.¹¹⁸

Dat er na de eerste twee *air strikes* geen derde luchtaanval volgde, kon voor niemand verborgen worden gehouden. De reden voor deze bombardementsstop was bovendien overduidelijk. De gedachte dat het verstandig zou zijn om geen verdere *air strikes* uit te voeren zolang er nog VN-personeel werd vastgehouden werd breed gedeeld. Met name de troepen leverende landen waren onder deze omstandigheden huiverig voor nieuwe acties.¹¹⁹ Ook al was hij het er niet mee eens geweest, volgens Rupert Smith was de beslissing om voorlopig geen derde bombardement uit te voeren volstrekt begrijpelijk: ‘I was told to stop because I had x-hundred people taken hostage. It was an entirely understandable thing. I didn’t entirely agree with it, but there it was.’ Smith kan zich dan ook niet vinden in het idee dat dit een geheim besluit zou zijn geweest: ‘Of course we all knew we had all these people taken hostage. [...] That they are stopping because of the hostages was self-evident. I cannot accept the proposition that this was hidden from anybody’.¹²⁰

118 Handelingen Tweede Kamer, 31 mei 1995. Te raadplegen via: <http://officielebekendmakingen.nl/h-tk-1994-1995-82-4868-4893.html>.

119 VN-gezant Akashi sprak later van een internationale consensus om voorlopig met bombarderen te stoppen. Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, ddi-dav, 999.241/dav/ms/Joegoslavië/Navo/coördinatie, A-map, AIM: 0101, S 479660, van min van BZ aan PV New York, onderwerp: Gesprek met de heer Akashi, de val van Srebrenica, 7 juni 1996; Ph. Corwin,, *Dubious Mandate: a Memoir of the UN in Bosnia, Summer 1995*. (Durham/Londen 1999) 21.

120 Interview Rupert Smith, 23 juni 2016.

Post Air Strike Guidance

Eind mei 1995 was het Britse bataljon in de *safe area* Goražde er door het uitblijven van bevoorrading slecht aan toe. Er was een gebrek aan brandstof en militairen leefden op verminderde rantsoenen. Na het NAVO-bombardement van 25 mei op het munitiedepot bij Pale werd Goražde beschoten, waarbij onder de Bosnische bevolking vijf doden vielen. Op 28 mei omsingelden Bosnisch-Servische militairen aan de westkant van de enclave drie Britse observatieposten. De manschappen die zich daar bevonden, werden gedwongen hun posities te verlaten en zich naar de Bosnisch-Servische linies te begeven. Twee andere in de buurt gelegen OP's werden uit voorzorg op last van de Britse commandant verlaten. De observatieposten aan de oostkant zagen vervolgens eveneens VRS-soldaten naderen. Er braken daar hevige vuurgevechten uit. Hoewel de overgebleven observatieposten (OP's) onder vuur ontruimd moesten worden, hielden de Britten de aanvallers zo lang op dat het Bosnische regeringsleger tijdig een verdedigingslinie kon organiseren. Aan het einde van de dag bevonden 33 Britse militairen zich in handen van de Bosnische Serven, waren alle observatieposten opgegeven, maar had de VN-eenheid geen doden te betreuren.¹²¹ De Britse bataljonscommandant J. Riley had die dag wel *close air support* aangevraagd, maar niet gekregen.¹²²

Naar aanleiding van deze gebeurtenissen in Goražde had overste Thom Karremans op 28 mei telefonisch overleg met generaal Nicolai in Sarajevo. Nicolai gaf het advies een aantal observatieposten te ontruimen en alleen de belangrijke OP's te behouden. Karremans kreeg bovendien de instructie om aanvragen voor *close air support* tot een minimum te beperken. Diezelfde avond ontving Karremans van Nicolai de instructie om zijn meest kwetsbare observatieposten onmiddellijk op te geven. De bataljonscommandant antwoordde dat die opdracht onuitvoerbaar was en dat hij deze dus naast zich neer zou leggen. De volgende dag werd een compromis bereikt: er zouden in de enclave voorbereidingen worden ge-

121 ICTY, IT-95-5/18:Karadžić and Mladić, Exhibit P02148, ICTY Witness Statement of Riley, Jonathon, dated 15 April 1996; Gillian Sandford, 'Surviving Serbia', in: *The Observer*, 24 juni 2001 (<https://www.theguardian.com/theobserver/2001/jun/24/life1.lifemagazine4>).

122 E-mail Jonathon Riley aan NIOD (19 augustus 2016). Het *Air Operations Control Centre* in Sarajevo heeft toen geen verzoek om luchtsteun ontvangen (Gillian Sandford, 'Surviving Serbia', in: *The Observer*, 24 juni 2001).

troffen om de op's indien nodig binnen één uur te ontruimen.¹²³

Deze instructies om de waarnemingsposten op te geven was ongetwijfeld een uitloei van de aanwijzing van Akashi aan generaal Janvier, dat moest worden voorkomen dat de situatie tijdens de gijzelingscrisis nog ingewikkelder zou worden dan die al was. Voorlopig diende de uitvoering van het mandaat daarom ondergeschikt te zijn aan de veiligheid van het VN-personeel. Janvier stuurde deze richtlijn door aan zijn ondercommandanten, en gaf daar de verdere invulling aan dat de posities van UNPROFOR geconsolideerd moesten worden door het opgeven van moeilijk te handhaven posities in Bosnisch-Servisch gebied.¹²⁴

Op 29 mei 1995 stuurde generaal Rupert Smith nieuwe richtlijnen aan zijn ondercommandanten. Dat het stuk geschreven was naar aanleiding van de situatie die was ontstaan na de recente luchtaanvallen, bleek uit de titel: *Post Air Strike Guidance*. De belangrijkste punten waren dat de uitvoering van het mandaat ondergeschikt was aan de veiligheid van het VN-personeel, dat onnodige kwetsbaarheid voor gijzelsituaties vermeden diende te worden en dat *close air support* en *air strikes* alleen 'as a last resort' ingezet zouden worden.¹²⁵ Sinds de openbaarmaking van documenten over de Bosnië-oorlog uit het Clinton-archief wordt door sommige auteurs een verband gelegd met de bijeenkomst van het *Principals Committee* op 28 mei. Volgens Brantz waren deze richtlijnen 'een gevolg van de beslissing in Washington om *air strikes* voorlopig in de koelkast te zetten' en betekenden ze 'een cruciale wijziging van het optreden van de VN-troepen'.¹²⁶ Dat dit stuk een gevolg is van die bijeenkomst is buitengewoon onwaarschijnlijk. De *Post Air Strike Guidance* kan beschouwd worden als een reactie op hetgeen een dag tevoren in Goražde was gebeurd, waar tientallen *peacekeepers* in gijzeling waren genomen en de Britten grote persoonlijke risico's hadden gelopen bij de verdediging van hun waarnemingsposten. Deze visie wordt bevestigd door de auteur, generaal Rupert Smith. In zijn getuigenis voor het Joegoslavië-tribunaal ver-

123 Karremans, *Who cares*, 137; NIOD, *Srebrenica*, 1990-1991.

124 United Nations General Assembly, *The Fall of Srebrenica*, 46.

125 Commander HQ UNPROFOR Directive 2/95 – *Post Airstrike Guidance*, May 29, 1995. Te raadplegen via: <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB519-Srebrenica-conference-documents-detail-path-to-genocide-from-1993-to-1995/Documents/DOCUMENT%20I2%20-%2019950529%20smith.pdf>

126 Brantz, *Srebrenica dagboeken*, 123. Zie ook Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 192.

klaarde hij dat het document een reactie was op de gijzelingscrisis en dat daaruit bleek dat ‘hostage-taking had worked’.¹²⁷ Dat hij het persoonlijk liever anders had gezien blijkt wel uit zijn conversatie in diezelfde periode met de Amerikaanse diplomaat Menzies.¹²⁸ Het is evenwel de vraag of het uitvaardigen van deze *guidance* een cruciale wijziging in het VN-optreden betekende. Het vooropstellen van de veiligheid van de eigen troepen, met als oogmerk het behoud van de eigen middelen en vrijheid van handelen, is in een militaire organisatie niet ongewoon.¹²⁹ In september 1994 had Michael Rose – de voorganger van Smith – verklaard dat zijn eerste verantwoordelijkheid als commandant van een vredesmacht ‘force protection’ was. Dat standpunt werd bij diezelfde gelegenheid door *Force Commander* De la Presle bevestigd.¹³⁰ Ook dat het luchtwapen alleen als laatste redmiddel mocht worden ingezet, was al eerder binnen de VN-organisatie geponeerd.¹³¹ In plaats van als een breuk met de eerdere *modus operandi* kan de *Post Air Strike Guidance* daarom wellicht beter worden gezien in de lijn van de oorspronkelijke uitgangspunten van de UNPROFOR-missie. Dat neemt niet weg dat, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, de *Post Air Strike Guidance* zeker van invloed is geweest bij het aanvragen van luchtsteun tijdens de aanval op Srebrenica.

127 Getuigenis Rupert Smith voor Joegoslavië-tribunaal, Wednesday, 9 February 2011 (zaak Karadžić), p. 11409: <http://www.icty.org/x/cases/karadzic/trans/en/110209ED.htm>.

128 Cable, From American Embassy Sarajevo to Secretary of State, Subj: I’ve Broken The Machine, 27-May-95. Te raadplegen via <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1995-05-27.pdf>. Smith kon zich in 2015 niet herinneren de woorden ‘I’ve broken the machine’ te hebben gebruikt, maar hij kon zich wel vinden in de strekking daarvan: ‘We were operating on a set of assumptions that have now been found to be false. That is what I think I meant by the phrase, “I’ve broken the machine” (everyone else remembers it, I don’t remember saying that). You can’t do it; that is carry out air strikes in this way.’ Conferentie ‘International Decision Making in the Age of Genocide: Srebrenica 1993-1995’, June 28 – July 1, 2015, The Hague, Edited Transcript, Session 2: Testing the “Safe Areas”, 2-24.

129 NIOD, *Srebrenica*, 2367.

130 Rose: ‘My first responsibility as a Commander of a peacekeeping force remains Force Protection’, ‘Statement to NATO Military Committee’ / ‘Exposé au Comité Militaire de l’Otan’, 15 september 1994 (par. 3.1.3.1), geciteerd in Hagman, ‘UN-NATO Operational Co-operation’ 124 (voetnoot 64).

131 Leurdijk, *United Nations and NATO*, 65.

De inzet van luchtsteun bij Srebrenica

a. *Close air support*

Uit interviews met Nederlandse officieren die op verschillende posities te maken hebben gehad met de val van Srebrenica blijkt dat hun meningen uiteenlopen over de inzet van *close air support*. Enerzijds stelt een aantal officieren dat een eerdere inzet van het luchtwapen zinvol, gerechtvaardigd en mogelijk van cruciaal belang zou zijn geweest. Het betreft hier in de eerste plaats overste Karremans en majoor Franken, die menen dat binnen het mandaat luchtsteun veel eerder had kunnen en moeten worden toegepast. Ook kolonel De Jonge, die werkzaam was in Zagreb, is kritisch over de wijze van toepassing van het luchtwapen. Alle drie zijn zij heel consistent in hun opvattingen en houden vast aan dezelfde lezing en analyse van de gebeurtenissen zowel in hun verhoor voor de Parlementaire Enquêtecommissie als in latere uitspraken.¹³²

Tegenover deze groep staan toenmalig chef defensiestaf Van den Breemen, toenmalig souschef operatiën Hilderink en de toenmalige UNPF-chef-staf Kolsteren, die de visie van Karremans en Franken in een aantal belangrijke opzichten niet onderschrijven. Ook zij zijn van mening dat, gelet op het tijdstip waarop de enclave viel, de luchtsteun laat kwam. Maar zij zien geen reden om aan te nemen dat in de militaire bevelslijn van VN en NAVO is afgeweken van het VN-mandaat en de *Post Air Strike Guidance*. In hun optiek werd in de militaire bevelslijn juist ook creatief gezocht naar mogelijkheden om, binnen de randvoorwaarden van het mandaat en de *Guidance*, toch verantwoord luchtsteun te kunnen verlenen.¹³³ Dat betekent overigens niet dat zij de kwetsbare positionering van Dutchbat, of de stringente beperkingen aan luchtsteun ook goedkeuren. Het betekent wel dat zij menen dat de regels conform de politieke afspraken zijn toegepast.

Het verschil van mening tussen beide groepen officieren is relevant omdat ten tijde van de val van de enclave Nederlandse officieren niet al-

¹³² Parlementaire Enquêtecommissie, Openbare verhooren, verhoor De Jonge, 244-253; verhoor Karremans 311; verhoor Franken, 55-63. Interview Franken, 22 juni 2016; interview De Jonge, 11 juli 2016.

¹³³ Interview Van den Breemen, 13 juni 2016; interview Hilderink, 5 juli 2016; interview Kolsteren, 4 mei-2016; generaal Nicolai, die als chef-staf UNPROFOR een adviserende rol heeft vervuld aan zijn commandant bij de negatieve en positieve besluiten over luchtsteun, is in 2015 overleden. Vergelijk Parlementaire Enquête, verhoor Nicolai 255-279; verhoor van Baal, 339-359.

leen in de enclave, maar ook in Sarajevo (Nicolai als chef-staf van generaal Smith) en Zagreb (onder anderen Kolsteren als chef-staf van generaal Janvier) een belangrijke rol speelden. De communicatie tussen Srebrenica, Zagreb en Sarajevo, en tussen deze drie plaatsen en Den Haag, verliep dan ook vrijwel geheel in het Nederlands. Daarbij zij wel opgemerkt dat alle Nederlandse VN-officieren in voormalig Joegoslavië onder niet-Nederlandse commandanten opereerden.

Een eerste verschil van inzicht betreft het vraagstuk van zelfverdediging. Op grond van Resolutie 836 (1993) van de Veiligheidsraad, mocht luchtsteun worden ingezet om VN-troepen te beschermen. Volgens de op 29 mei door de UNPROFOR-leiding uitgevaardigde *Post Air Strike Guidance* had de eigen veiligheid van de VN-troepen de hoogste prioriteit en diende luchtsteun alleen als een *last resort* te worden ingezet. Kolsteren geeft hiervan een duidelijke interpretatie: ‘mijn mening en die van staf UNPF (incl. Janvier) is dat conform het VN-mandaat de eenheid eerst met eigen middelen moet ingrijpen/schieten ter zelfbescherming van VN personeel. Lukte dat niet met eigen middelen dan kon de betrokken commandant via de *Blue Sword* procedure CAS aanvragen.’¹³⁴

Twee elementen uit dit citaat zijn van belang. In de eerste plaats dat de nadruk ligt op zelfverdediging. Zonder een directe aanval van de vrs op Dutchbat zou van ‘zelfverdediging’ geen sprake zijn. Ten tijde van de aanval op de enclave constateerde de militaire leiding in Zagreb dat er inderdaad niet van een aanval op Dutchbat zelf kon worden gesproken. De vrs was er niet op uit om VN-slachtoffers te maken en daarmee was de inzet van luchtsteun binnen de *Post Air Strike Guidance* niet voor de hand liggend. Een tweede belangrijk element betreft het ingrijpen met eigen middelen. CAS was immers een *last resort* en kon dus pas worden ingezet als andere middelen en mogelijkheden waren uitgeput.¹³⁵ Kolsteren geeft aan wanneer en vooral waarom volgens hem CAS kon worden ingezet: als de veiligheid van eigen personeel op geen enkele andere manier kon worden gewaarborgd.¹³⁶

Tegenover deze visie staat die van onder meer Karremans en Franken, die stellen dat de inname van OP-Echo, maar zeker de inname van

¹³⁴ E-mail Kolsteren, 16 september 2016.

¹³⁵ Interview Kolsteren, 4 mei 2016; e-mail Kolsteren, 16 september 2016.

¹³⁶ E-mail Kolsteren, 16 september 2016.

OP-Foxtrot, zonder meer als Servische agressie tegen Dutchbat moet worden geïnterpreteerd en dat deze inname voldoende argument was om het luchtwapen in te zetten. Beide Dutchbatters menen dat het onder vuur nemen van hun observatieposten als zodanig actie vanuit de lucht rechtvaardigde, óók binnen de regels van de *Post Air Strike Guidance*.¹³⁷

De eerste aanval op een OP bij Srebrenica vond plaats op 3 juni, vijf dagen na de inname c.q. ontruiming van alle observatieposten bij Goražde. Doel van de aanval was de verovering van de zuidelijk gelegen Observatiepost OP-E. Over deze OP was al eerder het nodige te doen geweest, omdat de Bosnische Serven meenden dat deze niet goed geïmplementeerd was en het Servische gebruik van de weg naar Milici verhinderde. Dutchbat I en II hadden te maken gehad met langdurige en onbevredigend geëindigde onderhandelingen over de plaats waar de OP's stonden en (daarmee) over de grenzen van de enclave. Dat de VRS de OP wilde innemen was dan ook geen echte verrassing. Bovendien was – zoals eerder vermeld – al in de nacht van 28 op 29 mei tussen Karremans en Nicolai gesproken over het ontruimen van de observatieposten. De afspraak hierover werd later door generaal Smith bekrachtigd. Uiteindelijk was de instructie om geen risico's te nemen om de OP's te behouden en zo nodig terug te trekken naar Srebrenica stad en de compound in Potocari, en alleen de weg daartussen te verdedigen.¹³⁸

De beslissing om de OP's niet te verdedigen is overigens in militair opzicht niet uitzonderlijk. Observatieposten waren niet als verdedigbare posities gebouwd, hoewel ze wel beschikten over een *defence wall* waarmee klein kaliber vuur kon worden tegengehouden. De OP's waren op goed zichtbare, en dus gemakkelijk te beschieten plekken geplaatst en bovendien wit geschilderd. Indachtig het concept van *peacekeeping* ligt dat ook voor de hand; de *peacekeepers* zijn immers met goedvinden van beide partijen aanwezig en als zodanig per definitie geen militair doelwit. Zichtbaarheid vergroot onder dergelijke omstandigheden juist de veiligheid. Waar *peacekeeping* in feite oorlogvoering wordt, zijn witgeschilderde observatieposten echter makkelijke doelwitten. De ervaring bij Goražde in de voorgaande dagen had bovendien geleerd dat de verdediging van

¹³⁷ Th. Karremans, *Twintig jaar na dato (2015)* 10: Notitie naar aanleiding van de recente discussies, door de heer Karremans aan het NIOD ter beschikking gesteld; Interview Franken, 22 juni 2016; Parlementaire Enquête, verhoor Karremans, 318.

¹³⁸ NIOD, *Srebrenica*, 1991.

dergelijke posten, ook zonder dat door de aanvallers zwaar geschut werd ingezet, precair was.

Hoewel het niet de bedoeling was de OP's te verdedigen tegen een eventuele aanval van de VRS, werd het handhaven van de grens van de enclave wel wenselijk geacht door Dutchbat. Bovendien was het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat Dutchbatters in nieuw veroverd VRS-gebied achter zouden blijven als het front zich verder richting Srebrenica verplaatste. Er was dan ook wel degelijk een zekere mate van overeenstemming met de commandanten van de ABiH dat die de gebieden tussen de OP's in principe zouden verdedigen of op zijn minst in de gaten zouden houden. Ten tijde van de aanval op OP Echo was de instructie dan ook om niet terug te trekken voordat de ABiH dat ook deed. Niet dat dit veel uitmaakte: bij de aanval op OP-E was van ABiH-tegenstand weinig tot niets te merken.¹³⁹

Op het moment dat de OP werd aangevallen is door de commandant van Dutchbat luchtsteun aangevraagd. Die werd niet verleend, hoewel in de optiek van Karremans de aanval op OP-E een duidelijke aanval op VN-personeel was.¹⁴⁰ Hun observatiepost werd immers door de VRS ingenomen en dus was er sprake van een aanval op Dutchbat zelf. In Sarajevo en Zagreb zag men dat anders. Het was mogelijk om, conform de afspraak van een paar dagen eerder, de OP te verlaten en een veilig heenkomen te zoeken. Zonder (levens)gevaar voor de VN-troepen zat luchtsteun er niet in.¹⁴¹ Aangezien op de verovering van OP-E ook geen nieuwe aanvallen volgden, leek het er op dat de rust was weergekeerd.

Ook ten tijde van de val van de tweede OP, OP-F (Foxtrot), op 8 juli, was nog niet duidelijk dat een aanval in gang was gezet die zou resulteren in de val van de gehele enclave. Noch in de compound van Dutchbat, noch in Zagreb en Sarajevo, noch in de bunker in Den Haag, werd daar op dat moment van uitgegaan. Het idee dat alleen de zuidelijke punt zou worden ingenomen, overheerste.¹⁴² Het is mogelijk dat ook Mladić zelf op dat moment nog niet had besloten, dan wel geen opdracht had gekregen om de hele enclave in te nemen, hoewel sinds medio mei wel de

¹³⁹ Parlementaire Enquête, verhoor Franken, 64.

¹⁴⁰ Parlementaire Enquête, verhoor Karremans, 307.

¹⁴¹ Interview Kolsteren, 4 mei 2016.

¹⁴² NIOD, *Srebrenica*, 2149; UN: Outgoing Code cable Akashi to Annan 10 juli 1995: <https://www.ushmm.org/m/pdfs/20150707-srebrenica-conference-session3.pdf>.

ambitie bestond om de enclaves op afzienbare termijn te ‘bevrijden’.¹⁴³ Aan de val van OP-F ging een aantal schermutselingen in het zuiden van de enclave vooraf. Vanaf 6 juli nam de VRS posities van de ABiH onder vuur en werd de stad met artillerie beschoten. Overste Karremans vroeg overigens ook toen luchtsteun aan, maar kreeg die niet.

Bij de verovering van OP-F werd gericht en met zware wapens door de VRS gevraagd op de observatiepost en dus op VN-troepen. Dutchbat vuurde niet terug, maar verliet na enige onderhandelingen met de VRS de OP, waarna soldaat Raviv van Renssen dodelijk werd getroffen door een Bosnische Moslim die de terugtrekking wilde verhinderen. Ook naar aanleiding van deze aanval werd luchtsteun aangevraagd en ook in dit geval werd dit vanuit Sarajevo geweigerd.

Na de val van OP-F vielen ook de OP’s U(niform), K(ilo) en S(ierra) op 9 juli eenvoudig in handen van de VRS, waarna de daar aanwezige Dutchbatters gijzelaar werden genomen. ’s Avonds vond het inmiddels befaamde ‘kantelpunt’ plaats: Radovan Karadžić gaf het Drina Korps opdracht tot inname van de gehele enclave.¹⁴⁴ Dutchbat, UNPROFOR en UNPF waren van dit plan niet op de hoogte, maar het werd wel degelijk voor mogelijk gehouden dat de VRS zou doorzetten.¹⁴⁵ Op 9 juli meldde Voorhoeve aan UNPROFOR in Sarajevo (in de persoon van de Nederlandse generaal Nicolai) dat wat hem betreft ‘ongeacht de gevolgen’ zo nodig CAS mocht worden ingezet.¹⁴⁶ In Den Haag ging men er op dit moment echter nog van uit dat de inzet van CAS niet nodig zou zijn, omdat het niet waarschijnlijk werd geacht dat de VRS de gehele enclave zou innemen. Het leek er nog steeds op dat de OP’s werden ingenomen om de enclave te verkleinen.

Het aanvallen van VN-troepen op de OP’s en ook het nemen van gijzelaars werden in Sarajevo en Zagreb niet gezien als reden om het ultieme middel van luchtsteun in te zetten. Vanuit het perspectief van veel Dutchbatters werd het bataljon aan zijn lot overgelaten. Het leek of aan

143 ICTY 0348-9923-0348-9944; ICTY, Tolimir, 2509.

144 NIOD, *Srebrenica*, 2149-2150.

145 Parlementaire enquête, Verhoor De Jonge, 244-249.

146 Bij het schrijven van *Veilige Gebieden* citeert Voorhoeve het rapport van de parlementaire enquêtecommissie en voegt tussen haken ‘[voor de gegijzelde Dutchbatters en de bevolking van Srebrenica]’ toe achter ‘gevolgen’. [Zie *Veilige Gebieden*, 194-195.]. Dit wordt bevestigd door Hilderink, in ieder geval voor de Nederlandse gijzelaars. Interview Hilderink, 5 juli 2016.

luchtsteun steeds weer nieuwe eisen gesteld werden en dat aanvragen op triviale gronden werden afgewezen.¹⁴⁷

Dit verschil van inzicht moet niet worden uitgelegd als onwil van de kant van de VN-officieren in Sarajevo en Zagreb. Zo stelde Nicolai achteraf zich juist beperkt te hebben gevoeld door de *Post Air Strike Guidance*.¹⁴⁸ Zowel bij hem als bij Kolsteren leefde sterk het idee dat van de kant van Nederlandse officieren hoger in de VN-hiërarchie, en door Janvier, eerder pogingen werden gedaan om de regels op te rekken om wel met *close air support* te hulp te schieten. Het verschil van inzicht is in ieder geval duidelijk: militairen op de grond vonden dat er goede gronden waren om binnen de bestaande regels veel vroeger en veel harder in te grijpen, terwijl Nicolai en Kolsteren juist meenden het uiterste te hebben gedaan om ten minste iets gedaan te krijgen.¹⁴⁹

Wel was Janvier van mening dat Dutchbat zich ook zelf moest verdedigen tegen de vrs en dat pas daarna zo nodig luchtsteun kon worden geboden. Karremans en Franken zagen – destijds en ook nu nog – weinig mogelijkheden voor Dutchbat om zich met geweld teweer te stellen tegen de vrs. Door gebrekkig onderhoud waren de antitankwapens naar hun inzicht niet meer (veilig) bruikbaar, zodat in feite alleen met klein kaliber wapens kon worden gevuurd. Aparte vermelding verdient in dit verband toenmalig kolonel Charlef Brantz, chef-staf van UNPROFOR in Tuzla. Brantz meent dat Dutchbat zelf aanzienlijk meer had kunnen doen, vooral door de inzet van de onbruikbaar geachte antitankwapens. Dat daarbij slachtoffers gevallen zouden zijn acht Brantz zowel waarschijnlijk als acceptabel.¹⁵⁰ In zijn opvattingen staat Brantz minder alleen dan de reacties op zijn boek zouden doen geloven.¹⁵¹ Ook een andere hoge militair heeft, onder voorbehoud van strikte anonimiteit, gesteld dat Dutchbat met deze wapens in ieder geval meer had moeten proberen uit te richten.¹⁵² Binnen het bestek van deze verkenning kan de vraag of dat inder-

147 Interview Franken, 22 juni 2016; Parlementaire Enquête verhoor Franken, 58; vergelijk Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 185.

148 Parlementaire Enquête, verhoor Nicolai, 262; interview Kolsteren, 4 mei 2016; e-mail Kolsteren, 16 september 2016.

149 E-mail Kolsteren, 16 september-2016; interview Kolsteren, 4 mei 2016.

150 Interview Brantz, 15 augustus 2016; Brantz, *Srebrenica-dagboeken*.

151 'Dutchbatters woedend om trap na', in: *de Telegraaf*, 18-1-2015.

152 Vertrouwelijk gesprek.

daad had ontmoeten, en of dat iets zou hebben geholpen, niet beantwoord worden.

Zowel in Zagreb als bij Dutchbat zelf was het idee gerezen om met pantservoertuigen een *blocking position* op te stellen om de zogeheten demarcatielijn 84 te markeren.¹⁵³ De opstelling van de *blocking positions* was bedoeld om te komen tot een meer getrapte escalatie. De vrs kreeg van Janvier een waarschuwing dat indien troepen deze lijn over zouden trekken, NAVO-luchtsteun kon worden ingezet. Vanuit het perspectief van Janvier en de staf UNPF was dit een middel om binnen de bestaande *Rules of Engagement* eventueel luchtsteun te verlenen. De order tot het inrichten van *blocking positions* kwam laat op de avond van 9 juli vanuit het UNPROFOR-hoofdkwartier in Sarajevo.¹⁵⁴ De volgende ochtend waren de *blocking positions* opgesteld. Deze waren niet bedoeld om een effectieve verdediging in te richten tegen de opmars van de vrs. Daarvoor waren onvoldoende voertuigen, bewapening en manschappen beschikbaar. Doel van de opstelling was om in geval van een Servische aanval een voldoende aanleiding te hebben om CAS in te zetten, of om deze door het afgegeven dreigement af te schrikken. Daarom werden ook *Forward Air Controllers* in positie gebracht. Vanaf 6 uur de volgende ochtend waren NAVO-vliegtuigen in het luchtruim aanwezig om zo nodig de daad bij het woord te voegen.¹⁵⁵ Toch bleek het inzetten van luchtsteun geen automatisme in het geval dat de vrs de *blocking positions* zou omzeilen of aanvallen.

De poging tot intimidatie van de vrs faalde jammerlijk. Weliswaar trachtte de vrs een directe confrontatie met de pantservoertuigen van Dutchbat te vermijden, maar door een aantal confrontaties tussen ABiH en vrs voelden de Dutchbatters zich 's middags genoodzaakt zich terug te trekken tot in Srebrenica stad.¹⁵⁶ De vrs liet zich niets gelegen liggen aan demarcatielijn 84 of aan dreigementen. Daarmee plaatste Mladić de VN in een moeilijke positie en dat was waarschijnlijk ook precies de be-

153 Parlementaire Enquête, verhoor Groen, 1, verhoor Van Duijn, 27, verhoor Franken, 62, verhoor De Jonge, 245-246, verhoor Nicolai, 259; verhoor Van Baal, 343. Interview De Jonge, 11 juli 2016.

154 Parlementaire Enquête, verhoor Nicolai, 259; volgens Van Kappen werd tot de *blocking position* besloten bij de DPKO in New York, interview Van Kappen, 15 oktober 2016.

155 NIOD, *Srebrenica*, 2155-2158; Parlementaire Enquête, verhoor Van Baal, 343.

156 NIOD, *Srebrenica* 2174-2179.

doeling. Strikt genomen diende CAS voor de bescherming van VN-troepen en die lagen, hoe benard hun positie ook was, niet onder direct vuur van de VRS. Evengoed had de VRS de demarcatielijn overschreden en dus was er volgens de instructies van Janvier voldaan aan de voorwaarde voor het eventueel verlenen van luchtsteun.¹⁵⁷

Dat wist ook overste Karremans die 's avonds aan de ABiH meldde dat in het zuiden van de stad de volgende ochtend een grootschalige luchtaanval zou plaatsvinden. Waar deze opvatting precies vandaan kwam, is onduidelijk, maar de volgende ochtend bleef het stil.¹⁵⁸ Niet alleen luchtsteun bleef uit, ook de VRS hield zich rustig. Dit is uitgelegd als een gewiekste gevechtspauze, door Mladić ingelast omdat hij wist dat zich vrij veel NAVO-vliegtuigen in het luchtruim boven Bosnië bevonden. Het radarsysteem van de Republika Srpska (en Servië) was uitstekend in staat om een accuraat beeld te geven van het luchtruim boven de Balkan en de Adriatische zee, al moesten radarinstallaties voortdurend verplaatst worden om aanvallen vanuit de lucht te voorkomen. De historicus Bojan Dimitrijević, voormalig staatssecretaris van Defensie van Servië en een expert op het gebied van de lucht oorlog in de Balkan in de jaren negentig uit echter twijfels of Mladić veel belang hechtte aan de radarinformatie die hem bereikte.¹⁵⁹ Het is goed mogelijk dat Mladić vertrouwde op de afschrikking die hij ontleende aan zijn VN-gijzelaars en de artillerie waarmee hij de bevolking van de enclave zo nodig kon bestoken. Hoe dan ook, de VRS hield zich rustig.

Of CAS verleend had kunnen worden als een aanval al was stilgelegd, is zeer de vraag. In ieder geval vroeg Dutchbat die ochtend geen luchtsteun aan, omdat de indruk bestond dat alles al geregeld was om een massale luchtaanval in te zetten. Aan de voorwaarde die de vorige dag gesteld was, het overschrijden van de demarcatielijn, was immers nog altijd voldaan en bovendien had men berichten opgevangen over de inzet van grote aantallen vliegtuigen.¹⁶⁰ Toen de aanval toch niet kwam, vroeg Karremans

157 Interview NIOD met Kolsteren, 7 september 1999; Interview Brantz, 15 augustus 2016.

158 Parlementaire Enquête, verhoor Karremans, 319. Karremans noemt Brantz als bron van de bewering dat er 'veertig vliegtuigen' zouden worden ingezet. Verhoor Brantz, 291: Brantz meent dat de weergave van Karremans onjuist is.

159 Interview Bojan Dimitrijevic, 8 juli 2016.

160 NIOD, *Srebrenica*, 2207.

rond 10 uur opnieuw luchtsteun aan. Deze aanvraag werd gehonoreerd, toen vanaf ongeveer 11 uur 's ochtends de vrs opnieuw de aanval inzetten. Toch duurde het nog lang voordat de eerste F-16's zich daadwerkelijk vertoonden en om 14.42 uur een bom loslieten die in de nabijheid van een Servische tank terechtkwam. Op dat moment was de enclave echter al goeddeels ingenomen, bevonden zich tienduizenden vluchtelingen op de Dutchbat-compound in Potocari en waren nog steeds Dutchbatters gegijzeld door de vrs. Mladić dreigde de gijzelaars te laten fusillieren en het vuur te openen op de vluchtelingen en bereikte daarmee, wederom, zijn doel. Verdere luchtaanvallen werden afgeblazen. Mladić marcheerde het leeggelopen Srebrenica binnen en schreef op de stafkaart die hij bij de aanval had gebruikt 'dit was Servisch, en het is Servisch'.

De snelheid waarmee de verovering werd afgerond verraste alle betrokkenen, inclusief de veroveraars zelf. Voor het vraagstuk van luchtsteun is het van belang dat de periode tussen de inname van de op's, die volgens Janviers interpretatie van de *Post Air Strike Guidance* en de *Rules of Engagement* geen reden waren voor het inzetten van luchtsteun, en de feitelijke val van de enclave op 11 juli, slechts één volle dag zat. Deze dag, 10 juli 1995, is de dag waarop de *blocking positions* moesten dienen, en ook in feite dienden, als *trip wire* voor de inzet van luchtsteun.

Tot slot, het verschil van inzicht waarmee deze paragraaf begon, namelijk of *close air support* binnen het mandaat en conform de *Rules of Engagement* (ook na de *Post Air Strike Guidance*) eerder had moeten worden verleend of niet, hangt op de vraag of het gerichte vuur op op-F, waarbij geen slachtoffers vielen, als grond voor het inzetten van luchtsteun had moeten worden gezien. De discussie gaat hier over de betekenis die daarbij wordt toegeschreven aan de termen *self-defence* en *last resort*. In de optiek van Janvier en de staf van UNPF betekende *self-defence* ingrijpen bij levensbedreigende situaties, terwijl voor Karremans en Franken gericht vuur op een door Dutchbat bemande observatiepost reden genoeg was. Voor Janvier impliceerde *last resort* dat vn-troepen eerst hun eigen wapens moesten gebruiken en dat cas pas aan de orde was als dat niet hielp en ook geen veilige aftocht meer mogelijk was. In de optiek van onder meer Karremans en Franken was dat in juli, onder meer vanwege gebrek aan munitie en manschappen, niet meer reëel.

b. Toch air strikes?

Ook over het mogelijk inzetten van *air strikes* in reactie op de aanval op Srebrenica bestaan tot op de dag van vandaag verschillende meningen onder destijds betrokken Nederlandse officieren. Franken, Karremans en De Jonge menen dat grootschalige inzet van het luchtwapen, in het bijzonder tegen de artillerieposities van de vrs die door Dutchbat in kaart waren gebracht, mogelijk en zinvol was geweest. Daartoe had in één enkele operatie (vrijwel) alle Servische artillerie moeten zijn vernietigd of onbruikbaar gemaakt. Dat had het acute gevaar van beschietingen grotendeels weggenomen en naar men aanneemt de vrs voldoende geïntimideerd.¹⁶¹ De Jonge stelt dat een grootschalige, herhaalde inzet van CAS ook tot een soort *air strike* kan worden omgevormd.¹⁶² Strikt genomen waren, naar de letter van de *Post Air Strike Guidance*, *air strikes* ook niet uitgesloten.¹⁶³ De aanleiding voor de *Post Air Strike Guidance* was de gijzelingscrisis geweest naar aanleiding van de bombardementen op Pale in mei. De onwil om *air strikes* in te zetten was echter het resultaat geweest van een veel langduriger proces. Er bestond, zoals onder anderen de Nederlandse CDS Van den Breemen en de Britse UNPROFOR-commandant Smith vaststellen, noch bereidheid om daadwerkelijk oorlog te gaan voeren, noch om de veiligheid van eigen personeel te riskeren. Deze combinatie maakte hard ingrijpen op voorhand onmogelijk zolang UNPROFOR-troepen gemakkelijk te gijzelen waren. Dat in mei 1995 *air strikes* de facto werden opgeschort, en de Amerikanen zich lieten overtuigen niet meer aan te dringen op een grootschaliger inzet van het luchtwapen, was eerder de logische uitkomst van de voorafgaande maanden, dan een abrupte breuk met de gang van zaken tot dan.

Ten aanzien van de inzet van het luchtwapen speelt ook de geografische schaal van de verantwoordelijkheden van de betrokkenen een belangrijke rol. De keuze voor het opschorten van *air strikes* vloeiende logisch voort uit de voorkeuren van de troepen leverende landen. Landen die grondtroepen in Bosnië hadden, waren doorgaans geen voorstander van hard ingrijpen vanuit de lucht, omdat ze niet wilden dat hun eigen men-

161 Interview Franken, 22 juni 2016; interview De Jonge, 11 juli 2016. Parlementaire Enquête, verhoor Karremans, 319.

162 Interview De Jonge, 11 juli 2016.

163 E-mail Kolsteren, 16 september 2016; verhoor Van Baal, 343; interview Rupert Smith, 25 juni 2016.

sen gegijzeld werden. De vs hadden hier minder moeite mee, maar accepteerden het standpunt van de troepen leverende landen, waaronder Nederland.¹⁶⁴ Het stopzetten van *air strikes* in mei 1995 had, zoals eerder beschreven, alles te maken met de kwetsbare positie waarin UNPROFOR-troepen zich bevonden. De vrs had getoond door het nemen van gijzelaars en meer algemeen door het gebruik van geweld tegen de vn, op *air strikes* te reageren. Het lag voor de hand deze keuze consequent vol te houden, ook als de eigen troepen bedreigd werden. Ten tijde van de aanval op Srebrenica bevonden zich duizenden vn'ers in de regio. Zij zouden een gemakkelijke prooi vormen voor tegenacties van de vrs. De Nederlandse militaire top en de minister hebben dan ook niet aangedrongen op *air strikes* toen Srebrenica dreigde te vallen. Vanuit het perspectief van Karremans was de situatie in Srebrenica zodanig dat een uitzondering had kunnen en moeten worden gemaakt.¹⁶⁵ Deze opvatting werd door zijn superieuren niet gedeeld.

Of grootschalige *air strikes* de situatie in Srebrenica ten goede hadden kunnen keren is een vraag die zich achteraf moeilijk laat beantwoorden. Feit is in ieder geval dat – in lijn met de *Post Air Strike Guidance* – met medeweten en ten minste stilzwijgende instemming van alle troepen leverende landen – waaronder Nederland – en de vs het uitvoeren van *air strikes* bij Srebrenica niet serieus is overwogen.

Wel stelt oud-minister Voorhoeve zich achteraf de vraag of *air strikes* op Servische posities rond Srebrenica of op Servische doelen elders de enclave hadden kunnen redden.¹⁶⁶ Hij haalt het voorbeeld aan van de verdediging van Gorazde waar met *air strikes* werd bedreigd. Maar dat was twee weken na de val van Srebrenica, toen de oorlog in Bosnië een nieuwe fase was ingegaan. Op dat moment waren vrijwel alle UNPROFOR-troepen al uit Bosnisch-Servisch gebied teruggetrokken, en de Britten in Gorazde zouden snel volgen. *Peacekeeping*-operaties waren grotendeels opgegeven en er bleven weinig lichtbepapende vn-troepen achter die gemakkelijk gegijzeld konden worden. Dat alles was bij de aanval op Srebrenica niet het geval. En dat roept de vraag op of (dreigen met) *air strikes* daarmee hetzelfde effect zouden hebben gehad als in Gorazde.

¹⁶⁴ Interview Hilderink, 5 juli 2016.

¹⁶⁵ Karremans, *Twintig jaar na dato*; Parlementaire Enquête, Verhoor Karremans, 319.

¹⁶⁶ Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 212.

CLAIMS EN BEWERINGEN: *DEAL OR NO DEAL* OVER LUCHTSTEUN?

In de vorige paragraaf was de aandacht erop gericht om vanuit een aantal uiteenlopende invalshoeken te beschrijven en te analyseren wat de belangrijkste politieke, militaire en ook praktische problemen waren bij het besluiten tot en het uitvoeren van luchtsteunacties in Bosnië. Daarbij werd zowel gebruikgemaakt van bronnen die reeds eerder beschikbaar waren, zoals het NIOD-rapport van 2002, als van meer recente bronnen en (nieuwe) interviews met betrokkenen. Nu verschuift het perspectief naar een meer toegespitste verkenning van bronnen die in de afgelopen periode aanleiding hebben gegeven tot nieuwe claims en beweringen over luchtsteun en die daarmee voor de Tweede Kamer en de regering de aanleiding vormden voor deze verkenningsopdracht.

De bijeenkomst van het *Principals Committee* in Washington op 28 mei 1995

Eind mei 1995 leek de UNPROFOR-missie in elkaar te storten. Daarmee doemde een buitengewoon onaantrekkelijk scenario op, waarbij mogelijk ook Amerikaanse grondtroepen in Bosnië in een oorlogssituatie verzeild dreigden te raken. President Clinton had immers in december 1994 de NAVO-bondgenoten toegezegd dat het Amerikaanse leger te hulp zou schieten indien de UNPROFOR-troepen zich uit Bosnië moesten terugtrekken. Deze belofte dreigde de Amerikanen nu te dwingen tot iets wat ze juist jarenlang hadden willen voorkomen: een interventie op de grond in Bosnië. Volgens Anthony Lake, de *National Security Advisor* van Clinton, zou een dergelijke operatie betekenen dat ‘we were going [to Bosnia] in the context of a defeat. And nobody wanted that’.¹⁶⁷ Maar hoe dit te voorkomen?

Tot op dat moment waren de voornaamste beleidsmakers in Washington, de zogeheten *principals*, het er niet over eens geworden wat de beste weg voorwaarts zou zijn. Wel was duidelijk wat ze níet wilden: ‘U.S.

¹⁶⁷ D. Chollet, *The Road to the Dayton Accords; A Study of American Statecraft* (New York 2005) 9. Albright: ‘... withdrawal promised to be messy. NATO planners anticipated that UN troops trying to leave would be vulnerable to attack from all sides. They estimated a force of sixty thousand, including twenty thousand Americans, would be required to pull them out safely’, M. Albright, *Madame Secretary, A Memoir* (New York 2003) 186.

troops going into Bosnia'. De beste manier om dit op korte termijn te voorkomen leek de handhaving van de UNPROFOR-missie te zijn. De Britten en vooral ook de Fransen moesten ervan overtuigd worden hun VN-troepen voorlopig op de Balkan te houden. Op 27 mei had Clinton een telefonisch gesprek met de nieuw Franse president Chirac die zeer verontwaardigd was over de beelden van vastgeketende Franse gijzelaars. Chirac vond dat de VN-troepen weerbaarder moesten worden, meer wapens moesten krijgen en zich uit kwetsbare posities dienden terug te trekken. Enkele minuten na dit gesprek telefoneerde Clinton met de Britse premier Major, die het met de Franse president eens bleek te zijn. Clinton uitte tegenover Major zijn zorg over de mogelijke terugtrekking van UNPROFOR uit risicovolle posities: de Bosnische Serven zouden dit misschien interpreteren als een 'groen licht' om die gebieden in te nemen.¹⁶⁸ De voorstellen tot versterking van UNPROFOR leidden later (in juni 1995) tot de oprichting van de zogeheten *Rapid Reaction Force*, een 'robuuste' militaire eenheid die, uitgerust met artillerie en gevechtshelikopters, de kwetsbaarheid van de missie zou moeten verminderen.¹⁶⁹ Eind mei bood dit vooruitzicht echter nog geen acute oplossing voor de gijzelingscrisis en voor de dreigende ineenstorting van UNPROFOR.

Op zondag 28 mei kwam in Washington het Amerikaanse *Principals Committee* (PC) bijeen, het belangrijkste adviesorgaan van de president als het om buitenlands beleid gaat. Eén dag later stuurde Lake een memorandum aan de president waarin de besluiten van het comité uiteen werden gezet. Een handgeschreven aantekening onderaan het stuk laat zien dat Clinton op 30 mei met de inhoud ervan heeft ingestemd: 'I agree as you have set forth'. Het verslag van de bijeenkomst, waarbij de mogelijke inzet van Amerikaanse troepen bij een terugtrekking of hergroepering van UNPROFOR het hoofdthema was, begint met een alinea over 'Prospects of additional airstrikes':

The U.S. will not press allies with troops on the ground for further strikes now, but (1) the possibility of further strikes will not be ruled out, (2) should strikes again become necessary, a more robust approach per-

¹⁶⁸ Chollet, *Road to the Dayton Accords*, 11-12.

¹⁶⁹ Door de trage ontplooiing in Bosnië kwam de inzet van deze eenheid te laat om een rol te kunnen spelen bij de aanval op Srebrenica. NIOD, *Srebrenica*, 1784, 1799.

mitting the UN and NATO to respond at the time and place of their own choosing should be followed rather than continuing to limit options on the basis of “strict proportionality”, (3) privately we will accept a pause, but make no public statement to that effect, and (4) the Secretary of State will seek allied reactions to planning at substantial contingency strike option if Serb behavior, such as killing hostages, warranted a major attack.¹⁷⁰

De *principals* waren dus akkoord gegaan met de bombardementspauze die in de praktijk al op 26 mei door de leiding van de VN-missie in voormalig Joegoslavië was ingesteld (punt 3). Dat wekt geen verwondering, aangezien Albright op 27 mei, toen de gevolgen van de gijzelingscrisis in de Veiligheidsraad waren besproken, namens Washington had laten weten daarmee in te stemmen. Lake rapporteerde in zijn memo verder dat de mogelijkheid van verdere *air strikes* niet werd uitgesloten (punt 1) en dat de minister van Buitenlandse Zaken bij de bondgenoten zou nagaan of in een noodgeval, zoals het doden van gijzelaars door de Bosnische Serven, een ferme luchtaanval toch een optie zou kunnen zijn (punt 4). Toekomstige *air strikes* moesten, als het aan de *principals* lag, robuuster en ook flexibeler zijn dan de eerdere luchtaanvallen. Het voor de VN zeer belangrijke principe van de proportionaliteit, dat bepaalde dat een militaire respons ongeveer van dezelfde zwaarte moest zijn als het vergrijp, kon daarbij wat hen betreft worden losgelaten (punt 2). Uit het memo blijkt de acceptatie van de bombardementspauze door Lake niet als het voornaamste besluit werd gezien dat op die zondag genomen is. Het staat immers pas onder punt 3 genoemd. Het belangrijkste besluit ten aanzien van *air strikes* staat aan het begin van de alinea: ‘The U.S. will not press allies with troops on the ground for further strikes now’. De vier daaropvolgende opmerkingen zijn toelichtingen daarop.

De conclusie die uit de notitie van Lake getrokken kan worden is dat de Verenigde Staten nog steeds een harde aanpak van de Bosnische Serven ambieerden, maar vanwege de gijzelingscrisis bereid waren om tijdelijk in

170 Memo, Anthony Lake to President Clinton, Subj: Policy for Bosnia Use of us Ground Forces to Support NATO Assistance for Redeployment of UNPROFOR within Bosnia, May 29, 1995. Te raadplegen via <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/1995-05-29.pdf>.

te binden door voor het moment niet meer aan te dringen op verdere luchtaanvallen.¹⁷¹ Van enig enthousiasme voor een bombardementspauze was geen sprake. De formulering ‘we will accept a pause’ duidt op een passief akkoord gaan met wat anderen (de troepen leverende landen met gegijzelde militairen) graag wilden, en niet op een Amerikaanse voortrekkersrol bij de opschorting van *air strikes*. Dat zou ook zeer vreemd zijn geweest, want de Amerikanen waren juist altijd voorstanders van meer en krachtiger luchtaanvallen geweest. Dat de *principals* geen ruchtbaarheid wilden geven aan hun instemming met de pauze is volstrekt begrijpelijk. Indien die beslissing openbaar werd gemaakt, zou dat mogelijk de indruk wekken dat de Amerikanen heel anders over het nut van *air strikes* waren gaan denken (wat niet zo was), en dat Washington voor de gijzelingsacties was gezwich. Het was bovendien voorstelbaar dat de Bosnische Serven er een ‘groen licht’ in zouden zien om bij de *safe areas* in de aanval te gaan.

Lake’s memo benadrukte tevens dat een terugtrekking van UNPROFOR uit Bosnië moest worden vermeden. Onder de gegeven omstandigheden zou dat als een toegeven aan Bosnisch-Servische chantage worden gezien. De Fransen hadden tot dan toe nog geen concreet voorstel gedaan om de oostelijke enclaves in het kader van een hergroepering van UNPROFOR te verlaten, maar het was niet ondenkbaar dat bij een verdere verslechtering van de situatie door de bondgenoten een beroep op de NAVO en op de Verenigde Staten zou worden gedaan om bij zo’n verplaatsing militaire bijstand te verlenen. Hoewel een terugtrekking uit de oostelijke enclaves niet in het belang van Washington was, en bovendien ernstige humanitaire gevolgen kon hebben voor de zich daar bevindende burgers, vonden de *principals* dat zo’n verzoek van de bondgenoten niet geweigerd kon worden. Om te voorkomen dat het zo ver zou komen, moest op bilaterale basis met de troepen leverende landen worden samengewerkt ‘to ensure

¹⁷¹ Daar was in de periode voorafgaand aan de *air strikes* bij Pale juist wel steeds op aangedrongen. Zie Alison Mitchell, ‘U.S. Lobbied Allies for Weeks Before NATO Attack on Serbs’, in: *The New York Times*, 26 mei 1995. De Amerikaanse ambassadeur in Zagreb, Peter Galbraith, drong bijvoorbeeld op 10 en 25 mei 1995 bij Akashi aan op *air strikes*. Zie de ‘Galbraith Diary Excerpts (edited)’, te raadplegen via <https://www.documentcloud.org/documents/2453466-galbraith-diary-excerpts-20151008>. De Amerikaanse generaal Joulwan, de *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), heeft admiraal Leighton Smith diverse keren met nadruk laten weten voorstander van luchtaanvallen te zijn (Interview Leighton Smith, 16 juni 2016).

that adequate forces remain available to sustain a UNPROFOR presence in the enclaves, and discourage them from seeking NATO assistance for re-deployment'. Het is duidelijk dat, wat de Verenigde Staten betreft, een hergroepering van UNPROFOR niet zou mogen resulteren in een vertrek van de VN-troepen uit de enclaves.¹⁷² Die zorg was al eerder op 24 mei in de Veiligheidsraad door Albright en op 27 mei door Clinton per telefoon tegenover Major geuit.

Na de openbaarmaking van ruim 300 documenten van de *Director of Central Intelligence Interagency Balkan Task Force* (BTF) in oktober 2013, en de daaropvolgende 'ontdekking' van hetgeen tijdens de vergadering van het *Principals Committee* (PC) op 28 mei besproken is, is in een aantal publicaties en media geconcludeerd dat tijdens die bijeenkomst het besluit is gevallen om geen luchtaanvallen meer uit te voeren. Dit zou verklaren waarom tijdens de aanval op Srebrenica in juli adequate luchtsteun is uitgebleven. Zoals uit het voorafgaande bleek, kan uit het memo van Lake niet de conclusie worden getrokken dat het PC een dergelijk besluit genomen heeft. Als bewijsstuk voor die bewering wordt tevens (en doorgaans als eerste) verwezen naar een uit 1997 daterende en in 2003 openbaar gemaakte interne studie van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken naar de Amerikaanse rol bij de totstandkoming van de Dayton-akkoorden.¹⁷³ Dit geschiedwerk met de titel *The Road to Dayton; u.s. Diplomacy and the Bosnia Peace Process, May-December 1995*, was gebaseerd op een groot aantal documenten en interviews die op dit moment nog niet allemaal openbaar gemaakt zijn. Op pagina 5 van het eerste hoofdstuk van het manuscript staat de volgende passage:

At this rare Sunday, May 28 PC meeting, officials decided to suspend 'quietly' the use of airstrikes against the Serbs for the foreseeable future, as UN peacekeepers were just too vulnerable to Serb retaliation. This was a position supported by Chirac as well as Major (as both expressed to

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ Zie bijvoorbeeld Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 182 en het nawoord van Huub Jaspers in Brantz, *Srebrenica dagboeken*, 236. Op pagina 181 van Voorhoeves boek staat de desbetreffende pagina uit die interne Amerikaanse studie afgedrukt. Zie ook de Human/vPRO documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen*, 32:27.

the president the day before). However, they did not rule out future air strikes.¹⁷⁴

Dat de *principals* op 28 mei besloten zouden hebben tot het ‘stilletjes’ opschorten van de *air strikes*, is een formulering die niet geheel strookt met de tekst van Lake’s memo van een dag later. Een juistere weergave van de tekst van dat memo zou zijn: ‘de officials besloten om, met een aantal belangrijke kanttekeningen, “stilletjes” een pauze in het gebruik van *air strikes* te accepteren’. Tussen iets zelf besluiten en het besluit van en ander accepteren zit een cruciaal verschil. De auteur van het manuscript *The Road to Dayton* was Derek Chollet, destijds een promovendus internationale betrekkingen van Columbia University. In 2005, zeven jaar na het voltooien van de interne studie, verscheen Chollets boek *The Road to the Dayton Accords; A Study of American Statecraft*, dat beschouwd kan worden als een herziene versie van *The Road to Dayton*.¹⁷⁵ In het nieuwe boek is de hierboven geciteerde passage uit het manuscript zowel uitgebreid als aangepast:

At this Sunday meeting of the Principals Committee in the White House Situation Room, chaired by deputy National Security Advisor Sandy

174 United States Department of State, ‘*The Road to Dayton; U.S. Diplomacy and the Bosnia Peace Process, May-December 1995*’ (1997) 5 (<http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB171/>). Ongeveer hetzelfde stond tevens vermeld in het in 2000 gepubliceerde boek *Getting to Dayton* van Daalder, maar Daalder vermeldt daarbij terecht dat de VN ook al tot dat besluit gekomen was: ‘With the evident failure of NATO air strikes to convince the Bosnian Serbs to end their military actions and with nearly 400 peacekeepers still held hostage, the UN believed it had little choice but put the safety of its troops first and reject demands for additional air strikes – weather they came from local commanders or from the United States. Washington had come to the same conclusion. At a meeting in late May, the principals agreed to “quietly” suspend the use of air strikes, a position that Secretary of State Warren Christopher conveyed to his Contact Group counterparts two days later when they met in The Hague’. I. Daalder, *Getting to Dayton. The Making of America’s Bosnia Policy* (Washington 2000) 42.

175 ‘This book originated as an internal study written under the auspices of the US Department of State during 1996-1997. [...] The draft study was completed in May 1997, declassified and released by the Department of State in 2003, and is now available to researchers through the nonprofit National Security Archive in Washington DC. Based on these original sources, this book is a shorter, substantially revised version of the key decisions and events that led to the 1995 Dayton peace agreement. It includes many new insights and information from recent memoirs and studies, as well as follow-up interviews with several of the key participants – it is therefore a far more comprehensive account.’ Chollet, *Road to the Dayton Accords*, xvii.

Berger in Tony Lake's absence, [Secretary of State Warren] Christopher joined Secretary of Defence William Perry and Army General John Shalikashvili, the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, in agreeing to what amounted to a retreat. Since UN peacekeepers remained vulnerable to Serb retaliation, they decided to abandon 'quietly' their demands for NATO airstrikes. Chirac and Major had recommended this to the President on the phone and in a written proposal sent to the White House.¹⁷⁶

Chollets interpretatie van wat er die zondag primair door de *principals* is besloten, blijkt dus in de loop van de jaren verschoven te zijn van 'to suspend "quietly" the use of airstrikes' naar 'to abandon "quietly" their demands for NATO airstrikes'. De recentere weergave uit 2005 correspondeert meer met de inhoud van het eerder besproken memo van Lake van 29 mei dan die van de interne studie uit 1997.¹⁷⁷

Het NIOD-rapport constateerde al dat zelfs de Verenigde Staten akkoord gingen met een bombardementspauze: 'Ook krachtige voorstanders van inzet van het luchtwapen als de Amerikanen, die bovendien geen gegijzelde VN'ers hadden, zagen voor het moment af van *air strikes*.'¹⁷⁸ Het is belangrijk te benadrukken dat na de luchtaanvallen op Pale, door de VN, de NAVO, de troepen leverende landen en Washington uitsluitend is gesproken over de opschorting van *air strikes*, dat wil zeggen van offensieve acties. Het besluit om de luchtaanvallen voorlopig op te schorten had dan ook specifiek betrekking op dergelijke acties. Defensieve luchtaanvallen (*close air support*) ter verdediging van de VN-troepen op de grond, bleef na die opschorting nog wel degelijk mogelijk.¹⁷⁹ Zowel VN-gezant

¹⁷⁶ Ibidem, 13.

¹⁷⁷ Aan het einde van de alinea waarin deze passage staat verwijst Chollet naar een 'decision memo' van Lake aan de president van 28 mei, en ook naar een memo van John Kornblum aan Warren Christopher. Het memo van Lake van 29 mei wordt door Chollet niet als bron genoemd. In de citaten die hij uit de door hem gebruikte bronnen aanhaalt, staan in iets andere bewoordingen ongeveer dezelfde conclusies als in Lake's memo van 29 mei.

¹⁷⁸ NIOD, *Srebrenica*, 1905.

¹⁷⁹ Generaal b.d. T. Kolsteren, voormalig chef-staf van Janvier: 'En dan de vermelde "aanwijzingen over afspraken" om de Bosnische Serven niet (vanuit de lucht) aan te vallen: die "mogelijke afspraken" betroffen echter niet de directe luchtsteun aan VN-personeel in levensgevaar (Close Air Support). Hoe kon anders op 11 juli 1995 in de enclave Srebrenica Close Air Support zijn uitgevoerd?' Conceptbrief van Kolsteren aan de redactie van het veteranenblad *Checkpoint*, 22 december 2015, ter beschikking gesteld aan het NIOD.

Akashi als de Amerikaanse minister van Defensie Perry had op 27 mei het onderscheid tussen die twee vormen van luchtacties aangegeven. De gijzelingsacties van de Bosnische Serven hadden duidelijk gemaakt dat de inzet van *air strikes* zeer riskant was zolang de grondtroepen van UNPROFOR nog in een kwetsbare situatie verkeerden, zoals Dutchbat in Srebrenica. Het is dan ook niet verwonderlijk dat sindsdien zeer terughoudend werd gehandeld. Door de VN zijn overigens geen formele richtlijnen uitgevaardigd dat *air strikes* na eind mei 1995 niet langer waren toegestaan. In de praktijk waren dergelijke luchtaanvallen, voordien al zeer sporadisch ingezet, vanaf de gijzelingscrisis echter zo goed als uitgesloten. Dat werd bevestigd in de *Post Air Strike Guidance* van 29 mei 1995. Op *close air support*, dat wil zeggen de directe luchtsteun aan grondtroepen, was daarentegen geen rem gezet. Maar eigenlijk was dat ook niet nodig, want de inzet van CAS was reeds aan allerlei beperkende voorwaarden gebonden.

Deal Janvier-Mladić?

Al sinds de zomer van 1995 circuleren er geruchten dat er tijdens de gijzelingscrisis een geheime overeenkomst zou zijn gesloten tussen de Bosnisch-Servische bevelhebber Mladić en de Franse *Force Commander* Janvier.¹⁸⁰ Zo'n deal zou mogelijk beklonken kunnen zijn tijdens een bijeenkomst van die twee op 4 juni 1995 in Zvornik. In een andere variant was het de Franse president Chirac die stiekem toezeggingen aan de Servische president Milošević zou hebben gedaan. In beide gevallen zou in ruil voor vrijlating van de gijzelaars zijn beloofd dat er geen luchtaanvallen meer op de Bosnische Serven zouden worden uitgevoerd. Diverse hypothesen ten aanzien van zo'n *French connection* zijn in het NIOD-rapport van 2002 tegen het licht gehouden en als onwaarschijnlijk beoordeeld.¹⁸¹ De NIOD-onderzoekers concludeerden dat elk bewijs voor een formele of informele deal ontbrak. Zo'n afspraak zou volgens hen ook 'strijdig zijn

180 Zie bijvoorbeeld Roger Cohen, 'France Held Secret Talks With Serbs', in: *The New York Times*, 23 juni 1995.

181 NIOD, *Srebrenica*, hoofdstuk 3, 1885-1909 ('Geen luchtacties bij vrijlating van de gijzelaars: een deal tussen Janvier en Mladić?'); hoofdstuk 6, 2192-2196 ('De telefoongesprekken van generaal Janvier'); hoofdstuk 7, 2338-2339 ('Latere geluiden: de rol van Janvier') en Epiloog, 3145. Zie over de mogelijke deal Chirac-Milošević met name 1889-1891, 1900-1902 en 3145. Het document Z-1020, een *code cable* van Akashi aan Annan, wordt genoemd op 1889 en 1900.

geweest met elk belang van de VN of de westerse mogendheden'.¹⁸² De Franse regering heeft het bestaan van een dergelijke overeenkomst stellig ontkend.¹⁸³ Janvier zelf noemde elke suggestie in die richting 'aberrant et scandaleux'.¹⁸⁴

Na 2002 zijn de geruchten niettemin blijven aanhouden. Recent zijn opnieuw aanwijzingen in de openbaarheid gekomen die mogelijk toch op een geheime deal wijzen. Het gaat dan met name om een uitspraak van de voormalige Bosnische minister Hasan Muratović tijdens de Srebrenica-conferentie in Den Haag in de zomer van 2015, om delen van een Nederlands proces-verbaal en een verslag van Akashi die zijn afgedrukt in het boek *De slag om Srebrenica* (2015) van Frank Westerman. Daarnaast openbaarde het programma *Argos* in juli 2016 een Nederlands document waarin letterlijk vermeld staat dat de NAVO heeft beloofd geen luchtaanvallen meer te zullen uitvoeren.

a. De uitspraak van Muratović

Hasan Muratović was tijdens het Joegoslavische conflict Bosnisch minister zonder portefeuille, belast met VN-zaken. In de zomer van 2015 vertelde hij tijdens de Srebrenica-conferentie in Den Haag het volgende:

I was the first to publicly release the news that Janvier made this promise to Mladić. I had dinner with [European peace negotiator Thorvald] Stoltenberg in Vienna several days after the June 4 Janvier-Mladić meeting in Zvornik. We stayed up until 2 a.m. Stoltenberg probably had a lot to drink. Sometime after midnight I brought up that there were secret meetings between Mladić and Janvier. I pretended to know everything and questioned Stoltenberg further. He confirmed [the report of a bargain]. He confirmed that General Janvier promised not to ever call for

182 NIOD, *Srebrenica*, 1908. Zie ook: United Nations General Assembly, *The Fall of Srebrenica*, 47.

183 NIOD, *Srebrenica*, 3189 (reactie van het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken op een vragenlijst van het NIOD, 11 mei 2000).

184 Getuigenis van generaal Bernard Janvier, 21 juni 2001: Assemblée Nationale, Constitution du 4 Octobre 1958, Onzième Législature, *Rapport d'Information*, Déposé en application de l'article 145 du Règlement, Par la Mission d'Information Commune sur les événements de Srebrenica, Tome II, Auditions, le 22 novembre 2001, 106-139; 609-631. Zie ook Steven Derix, 'De eer van een Franse generaal', in: *NRC Handelsblad*, 30 november 2001 (http://vorige.nrc.nl//dossiers/srebrenica/frans_onderzoek/article1562351.ece/De_eer_van_een_Franse_generaal).

airstrikes against Serbs in return for liberation of hostages. The bargain was: no hostages, no airstrikes in the future. I gave a statement on this to the French and Dutch (both Government and Parliamentary) commissions which investigated the Srebrenica tragedy. I did not tell them how I knew this.¹⁸⁵

Muratović verklaarde dus het bestaan van een geheime overeenkomst bevestigd te hebben gekregen van de Noorse politicus en diplomaat Stoltenberg, die in die tijd als onderhandelaar voor de Europese Unie fungeerde. Deze bewering is niet nieuw. Muratović heeft dit in januari 1998 ook aan het NIOD verteld. Volgens dat verhaal had Janvier beloofd dat er geen luchtaanvallen zouden komen zolang Mladić bevelhebber was, ook niet als de gijzelaars allemaal zouden zijn vrijgelaten. Stoltenberg had Muratović verteld dat zo'n overeenkomst was gesloten, maar dat er geen schriftelijk bewijs van bestond. De NIOD-onderzoekers hebben dit verhaal in september 2000 voorgelegd aan Stoltenberg, die het resoluut van de hand wees ('nonsens'). De Noor zei niet in het bestaan van een dergelijke overeenkomst te geloven.¹⁸⁶ De recente uitspraak van Muratović bevat in ieder geval geen relevante informatie die niet reeds in 2002 bekend was.

b. Het Nederlandse proces-verbaal

Bij de publicatie van Westermans boek *De slag om Srebrenica* in juni 2015 werd in de publiciteit bericht dat de auteur nieuw bewijs publiceerde voor een Nederlands doofpotbeleid inzake Srebrenica. Nederland zou hebben 'gepoogd geheime informatie over de Franse en Amerikaanse rol bij de val van Srebrenica buiten het publieke domein te houden'. Het betrof een deel van een proces-verbaal van de 'aanhouding en voorgeleiding' van kolonel Brantz. Het ging om de volgende zin in dat proces-verbaal: 'hij [Brantz] erkende dat de informatie met betrekking tot de passage over de Amerikanen en de generaal Janvier, die naar buiten was gekomen uit o.a. het bunkeroverleg van 01 november 1995, schadelijk kon zijn voor de Minister van Defensie en de Staat der Nederlanden'.¹⁸⁷ Om welke mo-

¹⁸⁵ Conferentie Den Haag, Edited Transcript, Session 2, 2-28.

¹⁸⁶ NIOD, *Srebrenica*, 1893-1895; Verslag van gesprek van NIOD-medewerkers met Thorvald Stoltenberg, 22 september 2000.

¹⁸⁷ Nieuwsbericht op website uitgeverij De Bezige Bij, 11 juni 2015, 'Frank Westerman publiceert nieuw bewijs voor doofpotbeleid rond Srebrenica' (<http://www.debezigebij.nl/>)

gelijk schadelijke gegevens het nu precies ging, vermeldt het stuk helaas niet. Westerman zegt hierover in zijn boek niet meer dan dat het volgens hem ‘correcte, maar pijnlijke informatie’ betrof, ‘om precies te zijn: de aanwijzingen en vermoedens binnen de Defensietop over een Frans dubbelspel’.¹⁸⁸

De aanleiding voor de aanhouding van Brantz was een onderzoek naar het zogeheten ‘bunkerlek’. Op 1 november 1995 was er een besloten en geheim beraad geweest in de ‘bunker’ onder het ministerie van Defensie in Den Haag. Bij die gelegenheid hadden de hoge Nederlandse officieren die tijdens de val van Srebrenica op sleutelposities in de VN-commandolijn hadden gediend, hun verhaal kunnen doen. Het doel hiervan was om uit te zoeken waar het met de aanvragen voor luchtsteun van Dutchbat was misgegaan. Tevens kwam aan de orde of de Verenigde Staten wellicht voorkennis hadden gehad over de aanval, en of generaal Janvier misschien een dubieuze rol had gespeeld.¹⁸⁹ Ondanks het geheime en besloten karakter van deze bijeenkomst, werd er op 11 november 1995 door Frank Westerman in *NRC Handelsblad* onder de titel ‘Spookrijders in Srebrenica’ uitgebreid over geschreven. De inhoud van het artikel van Westerman was volgens de Koninklijke Marechaussee ‘zodanig “exact” dat zonder twijfel één of meerdere deelnemers aan het zgn. “bunker”-overleg d.d. 011195 met de journalist moeten hebben gesproken’. Men slaagde er uiteindelijk niet in om het ‘bunkerlek’ te identificeren. In januari 1996 werd het onderzoek afgerond, met als resultaat dat van vervolging werd afgezien.¹⁹⁰

Uit de summiere aantekeningen die er van de bijeenkomst in de ‘bunker’ op 1 november 1995 zijn gemaakt, blijkt niet dat daarbij concrete informatie over een dubbelspel van Janvier of van de Amerikanen op

nieuws/frank-westerman-publiceert-nieuw-bewijs-voor-doofpotbeleid-rond-srebrenica/); Frank Westerman, *De slag om Srebrenica; De aanloop, de val, de naschok* (Amsterdam/Antwerpen 2015) 364.

188 Westerman, *Slag om Srebrenica*, 326.

189 Zie voor meer gegevens over deze bijeenkomst: NIOD, *Srebrenica*, 2345-2346 en 3035-3040. Volgens de aantekeningen die er van de bijeenkomst zijn gemaakt, stonden daarbij twee vragen centraal: ‘ten eerste hoe werd er door C-UNPF (Janvier) gedacht over luchtaanvallen en de enclave-problematiek in zijn algemeenheid en of dit denken uitstraling heeft gehad op zijn handelen en beslissingen tijdens de val van Srebrenica op 11 juli 1995 en, ten tweede, hoe de gang van zaken rond het thema van de luchtaanvallen op de diverse echelons is ervaren’. NIOD, *Srebrenica*, 3036.

190 NIOD, *Srebrenica*, 3038.

tafel is gekomen. Een van de aanwezigen verklaarde gehoord te hebben dat de Verenigde Staten vooraf wisten dat er een nieuw Bosnisch-Servisch hoofdkwartier bij Srebrenica opgericht was, en dat er Servische versterkingen waren aangevoerd. Hij kon deze berichten echter niet hard maken. Een ander meldde dat hij van een Amerikaanse commando had vernomen dat er Servische tanks in de buurt van de enclave waren gesignaleerd. Wat de rol van Janvier betreft, zei een officier die met hem gewerkt had dat de Fransman volledig te vertrouwen was. De plaatsvervangend chef-defensiestaf (PCDS) Schouten, die de vergadering leidde, trok aan het einde van het overleg de volgende conclusie: 'Er was geen sprake van manipulatie door Generaal Janvier'.¹⁹¹ Zeer waarschijnlijk waren niet alle aanwezigen daar op dat moment net zo zeker van als de PCDS, maar harde bewijzen voor vals spel lijken bij de gesprekken in ieder geval niet te zijn opgedoken.

Het artikel van Frank Westerman stelde veel vragen over de rol van Janvier en de Amerikanen: 'De legertop onderzoekt nu in het geheim de chaos tussen VN, NAVO en Defensie. Zagen de VS de Servische aanval aankomen? Liet VN-generaal Janvier de enclave met opzet vallen? [...] De speurtocht van de Nederlandse legertop spitst zich toe op de houding van de Franse VN-bevelhebber Bernard Janvier. Heeft hij de verdediging van Srebrenica uit de lucht met opzet vertraagd totdat het te laat was? [...] De beroering op het ministerie van Defensie wordt gevoed door de berichten (voor het eerst in het New Yorkse blad *Newsday*, later in de Duitse pers) dat de Amerikanen op de hoogte waren van de Servische veldtocht'.¹⁹²

Wat duidelijk uit het artikel naar voren kwam, was het beeld dat functionarissen van de Nederlandse legertop en van het Nederlandse ministerie van Defensie kennelijk enig wantrouwen koesterden jegens twee belangrijke westerse bondgenoten. Concrete 'aanwijzingen en vermoedens' voor een dubbelspel van Parijs of Washington, bevatten de door Westerman gepubliceerde delen van het proces-verbaal in elk geval niet.

191 Ministerie van Defensie, Semi-statistisch Informatie beheer (SIB), DBC, documentnummer 1281, Aantekeningen van de bijeenkomst d.d. 1 november 1995 inzake de val van Srebrenica in juli 1995.

192 Frank Westerman, 'Spookrijders in Srebrenica', in: *NRC Handelsblad*, 11 november 1995. Zie ook Frank Westerman, 'Onenigheid bij VN-officieren', in: *NRC Handelsblad*, 11 november 1995: 'Defensie tast in het duister over de motieven van de Franse bevelhebber van de VN-macht in ex-Joegoslavië, generaal Bernard Janvier, die heeft geweigerd om tijdig de hulp van de NAVO in te roepen'.

c. Het verslag van Akashi

Het boek *De slag om Srebrenica* bevat nog een ander document dat het vermoeden van Franse manipulaties lijkt te ondersteunen. Het betreft een bericht dat Akashi op 19 juni 1995 aan Annan stuurde (nr. Z-1020). Dit document is overigens niet nieuw opgedoken, maar stond ook al weergegeven in Westermans eerder verschenen boek *Srebrenica; Het zwartste scenario* (1997), dat hij samen met Bart Rijs schreef.¹⁹³ In het NIOD-rapport wordt het document tweemaal genoemd.¹⁹⁴ In zijn bericht deed Akashi verslag van zijn gesprek met president Milošević op 17 juni 1995. ‘In the course of our discussions on air power’, zo rapporteerde de speciale VN-gezant, ‘Milošević stated that he had been advised by President Chirac of President Clinton’s agreement that air strikes should not occur if unacceptable to Chirac’. In een persbericht over het nieuwe boek van Westerman werd deze mededeling ‘een onthullende fax over het uitblijven van luchtsteun’ genoemd.¹⁹⁵

Afgezien van de vraag of Milošević hier de waarheid sprak, en niet bezig was met een poging tot het uit elkaar drijven van zijn internationale opponenten, kan in deze uitspraak geen garantie of afspraak voor het uitblijven van luchtaanvallen worden gelezen. Toch gebruikt Westerman dit woord bij zijn parafrase van de desbetreffende mededeling van Akashi: ‘Milošević zegt de garantie te hebben van Chirac dat er geen luchtaanvallen meer zullen plaatsvinden zonder diens toestemming’.¹⁹⁶ Wat Chirac gezegd heeft, volgens Milošević’ mededeling althans, is dat de Franse president, wat Clinton betreft, een veto over *air strikes* zou kunnen uitspreken, niet dat hij dat veto ook gegarandeerd zal gebruiken. Dat Clinton bereid was om met de mening van Chirac rekening te houden is niet verwonderlijk, daar het de president betrof van een land dat permanent

193 Westerman, *Slag om Srebrenica*, 345; Frank Westerman en Bart Rijs, *Srebrenica; Het zwartste scenario* (Amsterdam/Antwerpen 1997) 230-232 (document 2: codebericht Z 1020 van VN-gezant Akashi aan het VN-hoofdkwartier in New York, 19 juni [1995]). Ook David Rohde had in 1997 al over dit bericht geschreven. D. Rohde, *Endgame; The Betrayal and Fall of Srebrenica: Europe’s Worst Massacre since World War II* (New York 1997) 360.

194 Het document Z-1020 wordt genoemd in NIOD, *Srebrenica*, 1889 en 1900. Zie voor de theorieën over een mogelijke deal Chirac- Milošević met name 1889-1891, 1900-1902 en 3145.

195 Nieuwsbericht op website uitgeverij De Bezige Bij, 11 juni 2015, ‘Frank Westerman publiceert nieuw bewijs voor doofpotbeleid rond Srebrenica’ (<http://www.debezigebij.nl/nieuws/frank-westerman-publiceert-nieuw-bewijs-voor-dooftpotbeleid-rond-srebrenica/>).

196 Westerman, *Slag om Srebrenica*, 233.

lid is van de Veiligheidsraad en bovendien het grootste troepencontingent voor de VN-missie in Bosnië leverde.

Het NIOD-rapport stelde dat de theorieën over een overeenkomst tussen Chirac en Milošević inzake het uitblijven van luchtaanvallen ‘als onwaarschijnlijk terzijde [moeten] worden gelegd’. De Franse president was sinds zijn aantreden juist een voorstander van een robuuster optreden.¹⁹⁷ Het bericht van Akashi is geen bewijs voor zo’n deal. Aleksa Buha, de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken van de Bosnisch-Servische Republika Srpska, heeft in december 1999 tegenover het NIOD verklaard dat in de periode mei-juli 1995 door de Fransen geen garanties zijn verstrekt dat tegen de Bosnische Serven geen luchtacties zouden worden ondernomen. Integendeel, de Fransen volgden volgens hem juist een harde lijn.¹⁹⁸

Ook secretaris-generaal Boutros-Ghali was van mening dat de verhalen over een deal tussen Chirac en Milošević geen basis hadden. De geruchten zouden volgens hem afkomstig kunnen zijn geweest van personen die UNPROFOR uit Bosnië weg wilden hebben.¹⁹⁹ En wat vond Akashi van de opmerking van Milošević? Op 4 juni 1996 vertelde hij de Nederlandse ministers Van Mierlo en Voorhoeve dat er destijds in feite een internationale consensus was geweest om geen verdere *air strikes* uit te voeren zolang er gijzelaars werden vastgehouden. Dat Milošević had gezegd dat er volgens Chirac geen verdere luchtaanvallen zouden plaats vinden zonder de instemming van de Franse president, was volgens Akashi dus niets bijzonders.²⁰⁰

d. Het Argos-document: ‘de NAVO heeft beloofd...’

Op 12 juli 2016 kwam het radioprogramma *Argos* met het bericht dat een interessant nieuw document was opgedoken. Het betrof een ongedateerd Nederlandstalig document dat waarschijnlijk kort na de val van Srebrenica is opgesteld en is verstuurd naar onder meer de Nederlandse lucht-

¹⁹⁷ NIOD, *Srebrenica*, 3145. Zie ook Rohde, *Endgame*, 359-364.

¹⁹⁸ Verslag van gesprek van NIOD-onderzoekers met A. Buha, 17 december 1999.

¹⁹⁹ Verslag van gesprek van NIOD-medewerkers met Boutros Boutros-Ghali, 30 januari 2001.

²⁰⁰ Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, ddi-dav, 999.241/dav/ms/Joegoslavië/Navo/coördinatie, A-map, AIM: 01101, S 479660, van min van BZ aan PV New York, onderwerp: Gesprek met de heer Akashi, de val van Srebrenica, 7 juni 1996.

machtbasis Volkel. Het stuk is mogelijk afkomstig van een Nederlandse NAVO-functionaris die in juli 1995 in Italië was gestationeerd. In dit document, dat op een samenvatting van informatie uit dagelijkse militaire ‘sitreps’ (*situation reports*) uit de periode van donderdag 6 tot dinsdag 11 juli lijkt, staat de volgende intrigerende passage: ‘VN dreigt VRS met luchtaanvallen. Antw.: Het verleden heeft bewezen dat luchtaanvallen “niet werken”; daarnaast is beloofd dat de NAVO geen luchtaanvallen meer zou uitvoeren.’ Volgens *Argos* zou dit erop kunnen duiden ‘dat de Nederlandse regering en defensietop op de hoogte waren van een besluit om niet de nodige NAVO-luchtsteun aan Srebrenica te geven’.²⁰¹

De desbetreffende aantekening staat weliswaar vermeld onder het kopje ‘donderdag’, de dag (6 juli) waarop volgens het document de aanval op Srebrenica begon, maar heeft zeer waarschijnlijk betrekking op zondag 9 juli 1995, de dag waarop generaal Janvier een ernstige waarschuwing aan de Bosnische Serven richtte.²⁰² De geheimzinnige passage in het *Argos*-document is vermoedelijk een verkorte weergave van een gedeelte uit een intelligencebericht van de NAVO, dat in de ochtend van 11 juli 1995 vanuit de luchtmachtbasis Villafranca in Italië aan allerlei defensie-instellingen in Nederland is gezonden. Het desbetreffende deel van het intelligencebericht luidde als volgt: ‘Op de VN-dreigementen van eventuele luchtaanvallen wordt door de B[osnische]-Serven opmerkelijk gereageerd: quote het verleden heeft bewezen dat luchtaanvallen niet werken unquote en quote de NAVO heeft beloofd geen luchtaanvallen meer uit te voeren unquote’.²⁰³ Een *intelligence summary* van de Militaire Inlichtingendienst van de Koninklijke Landmacht van 10 juli bevatte ongeveer dezelfde informatie: ‘De VN hebben bedreigd met NAVO-luchtaanvallen als de Bosnische Serven hun offensieve operaties in de Srebrenica-enclave niet staken. Een Bosnisch-Servische woordvoerder kwalificeerde een dergelijk voornemen als een ernstige vergissing en stelde dat de VN hadden

201 Uitzending ‘De Sprint in de Sportzomer’ op NPO Radio 1, 15 juli 2016: ‘Nieuw document over Srebrenica: dit is wat we nu weten’ (<http://www.vpro.nl/argos/lees/nieuws/2016/sprint-srebrenica-resultaten.html>).

202 NIOD, *Srebrenica*, 2156-2158.

203 Ministerie van Defensie, Semi-statisch Informatiebeheer (SIB), DCBC, voormalig Joegoslavië, doos 5, documentnummer 638: NATO secret, 11/07/1995, 07-24, van luchtmachtbasis Villafranca aan CDS, MOD NL, DCBC, CIC, RNLAf operations, CommCen MOD NL, DMIS NL, DDMISNLARMY, DDMISNLNAVY en aan de luchtmachtbases Gilze Rijen, Twente en Volkel.

beloofd om geen luchtaanvallen meer uit te voeren'.²⁰⁴

Dat door de NAVO was beloofd om geen luchtaanvallen meer uit te voeren, was dus geen richtlijn die uit dat bondgenootschap zelf kwam, maar is een weergave door de NAVO-inlichtingendienst van een bewering die door de Bosnische Serven is gedaan. Een dergelijke opinie hadden de Bosnische Serven sinds de gijzelingscrisis wel vaker geventileerd. Op 13 juni hadden Karadžić en Buha namens de Republika Srpska al in het openbaar triomfantelijk aangekondigd dat er geen luchtaanvallen meer tegen hen zouden worden ondernomen.²⁰⁵ Ook de vice-president Nikola Koljević heeft zich wel eens in die zin uitgelaten.²⁰⁶ Het zou dus heel goed om een propagandastunt kunnen gaan. Een andere mogelijkheid, die door David Rohde is geopperd, is dat Milošević, die tijdens de gijzelingscrisis heeft bemiddeld, tegen de Bosnische Serven over een mondelinge Franse toezegging heeft gelogen.²⁰⁷ Zoals eerder gemeld heeft Buha later echter tegenover het NIOD verklaard dat bij zijn weten door de Fransen geen garanties zijn gegeven.

In *Veilige Gebieden* schrijft Voorhoeve dat sluitend en overtuigend bewijs voor een Frans-Servische afspraak ook hem niet bekend is. Een interessante gedachte van Voorhoeve is dat, ook al zou zo'n afspraak inderdaad zijn gemaakt met het doel om gegijzelde blauwhelmen vrij te krijgen, generaal Janvier bij de dreiging van het onder de voet lopen van de enclave Srebrenica 'reden [zou] hebben gehad om die belofte te breken'.²⁰⁸ Dit roept de vraag op in hoeverre de Bosnische Serven er in het geval van een deal zeker van konden zijn dat luchtaanvallen onder alle omstandigheden inderdaad uit zouden blijven. Tijdens de voorbereidin-

204 Ministerie van Defensie, SIV (NIOD/Defensie/Bestand/TXT/000001X/00000MGQ): Militaire Inlichtingendienst, afdeling Landmacht, Intsum 130/95, 101200Z Juli 1995.

205 Rohde, *Endgame*, 360; Westerman, *Srebrenica; Zwartste scenario*, 141-142; Brantz, *Srebrenica-dagboeken*, 230 (noot 50); Conferentie Den Haag, Edited Transcript, Session 2: Testing the "Safe Areas", 2-35, uitspraak Hasan Muratović: 'One week after Janvier and Mladić meeting, on June 13, Karadžić called a press conference and said there will never be air strikes against Serbs again'. Zie ook videobeelden van Karadžić uit juni 1995 (ICTY, file V000-7885-1-A.asf, omstreeks 12.00 min.) waarop hij zegt dat verklaringen van westerse politici suggereren dat in de toekomst politieke middelen gebruikt zullen worden in plaats van militaire middelen.

206 NIOD, *Srebrenica*, 1900.

207 Rohde, *Endgame*, 363-364.

208 Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 213.

gen voor de aanval op Srebrenica heeft de vrs in ieder geval geen risico genomen. Op 5 juli 1995 vaardigde het *Drina Corps Command* de order uit dat alle luchtafweereenheden rond de enclaves, en vooral rond Srebrenica, volledig paraat moesten staan om snel op vijandelijke vliegtuigen te kunnen reageren.²⁰⁹

Holbrooke en Srebrenica

In november 2005 werd op de Bosnische televisie een interview uitgezonden met de Amerikaanse diplomaat Richard Holbrooke, die een grote rol heeft gespeeld bij de totstandkoming van de Dayton-akkoorden. Tijdens dat vraaggesprek liet hij zich een opmerkelijke zin ontvallen: ‘Srebrenica is a great tragedy which should not have been permitted to occur. But it did, and I tell you that I was under initial instructions to sacrifice Srebrenica, Gorazde and Žepa, and I felt that was wrong’.²¹⁰ Die instructies om de oostelijke enclaves op te offeren zou hij destijds hebben gekregen van de *National Security Advisor* Lake. Het radioprogramma *Argos* pikte dit op, en legde de intrigerende zin van Holbrooke voor aan oud-minister Voorhoeve:

Joris Voorhoeve: Ik denk dat we op grond van wat we nu weten, we mogen veronderstellen dat er een beleid was om niet op te treden tegen een Servische aanval op Srebrenica.

Argos: Vanuit de regering in Amerika?

Joris Voorhoeve: Ja. Dat mogen we concluderen uit deze woorden van Holbrooke.²¹¹

Westerman zag er eveneens een bewijs in ‘dat er gekozen is, opzettelijk, maar dan op het niveau Parijs, New York, Washington, om niet te proberen te behouden waar je eigenlijk toch al last van hebt’.²¹² In zijn nawoord

209 ICTY, IT-05-88/2, zaak tegen Zdravko Tolimir, Exh. P0121.E: KDK Order o8/8-68, Drina Corps Air Defence Plan, 5.7.1995.

210 <https://www.youtube.com/watch?v=G-GGOv87nhE>.

211 *Argos*, NPO radio 1, 5 januari 2007 (<http://www.vpro.nl/argos/lees/transcripties/Srebrenica/Oud-minister-van-Defensie-Joris-Voorhoeve-over-de-val-van-Srebrenica-deel-1-.html>).

212 *Argos*, NPO radio 1, 24 jan. 2015, 44:30 (Max van Wezel in gesprek met Westerman over het recent verschenen boek van Charlef Brantz, <http://www.vpro.nl/argos/media/afleveringen/2015/Richtingensrijd-rond-dementie-.html>).

bij het boek van Brantz vertelde Huub Jaspers, journalist van *Argos*, dat hij een poging had gedaan om aanvullende informatie van Holbrooke te verkrijgen: ‘Holbrooke [zei in het interview] dat hij indertijd van de nationale veiligheidsadviseur in Washington de opdracht had gekregen “om Srebrenica op te offeren”. De Bosnische interviewer had kennelijk niet door hoe explosief deze uitspraak was en ging er niet op in. [...] Ik schreef een e-mail aan Richard Holbrooke. Maar hij wenste geen enkele toelichting op deze passage te geven. In 2010 is Richard Holbrooke helaas overleden’.²¹³ Holbrooke heeft echter wél gereageerd op een soortgelijk verzoek van het BBC-programma *Newsnight*. Op 22 oktober 2009 liet hij weten dat het om een misverstand ging dat was veroorzaakt door zijn ‘faulty memory’. Zijn opmerking over het opofferen van de oostelijke enclaves had eigenlijk alleen betrekking op Goražde, en de instructie dat die enclave moest worden losgelaten speelde in augustus 1995, dus in de periode ná de val van Srebrenica en Žepa:

As the negotiations were being launched in August 1995, some in the U.S. government argued that we should be prepared to push the Sarajevo government to give up the remaining UN safe area – Goražde – as part of a peace deal. I rejected that proposal, and said that ‘such a trade is no longer possible [...] after Srebrenica, we cannot propose such a thing’.²¹⁴

In zijn in 1998 verschenen boek *To End a War* schrijft Holbrooke inderdaad dat Lake hem op 14 augustus 1995 vertelde dat Goražde zou moeten worden opgegeven omdat dit ‘meer levensvatbare grenzen’ zou opleveren. Holbrooke reageerde afwijzend op dit voorstel, zodat Goražde uiteindelijk voor de Bosnische Moslims behouden bleef.²¹⁵ Het streven naar ‘levensvatbare grenzen’ en het opgeven van Goražde impliceerde overigens tevens dat, wat Washington betreft, geen pogingen zouden worden ondernomen om Srebrenica en Žepa via de onderhandelingstafel weer uit handen van de Bosnische Serven te krijgen. In die zin werden deze twee

213 Nawoord van Huub Jaspers in Brantz, *Srebrenica dagboeken*, 237 (<http://www.vpro.nl/argos/lees/nieuws/2015/-De-Srebrenica-dagboeken--van-Charlef-Brantz.html>).

214 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/8321388.stm>.

215 R. Holbrooke, *To End a War* (New York 1998) 75.

enclaves daarmee definitief opgegeven, zij het pas nadat ze door de vrs waren ingenomen.

In *The Road to the Dayton Accords* van Derek Chollet wordt het verhaal van Holbrooke bevestigd. Op 9 augustus 1995 was door Lake's staf van de *National Security Council* een zevenpuntenplan opgesteld dat als leidraad bij de onderhandelingen kon dienen. Punt 3 van dat scenario luidde als volgt: "The Americans would push the parties to negotiate "more viable borders" reflecting the recent changes on the ground in Bosnia, such as pressing the Bosnians to trade vulnerable area like Goražde for Serb-held territory." Lake ging met dit puntenplan, dat door president Clinton was goedgekeurd, langs Londen, Parijs, Rome, Madrid, Ankara en het Russische Sotsji, alvorens het met Holbrooke door te nemen. Holbrooke verklaarde tijdens dat volgens hem 'ingehouden emotionele' gesprek op voorhand dat hij de Bosnische regering niet onder druk zou zetten om Goražde op te geven. Deze openhartige recalcitrantie was mogelijk omdat de nationale veiligheidsadviseur en de diplomaat elkaar al decennia kenden en zowel oprechte vrienden als felle rivalen waren.²¹⁶ Volgens Jenonne Walker, van 1994 tot begin 1995 werkzaam voor de *National Security Council* in Washington, dient alles wat Holbrooke zei in het licht van 'his bitterness and sense of rivalry with Tony [Lake]' te worden gezien.²¹⁷ In zijn latere weergave van de gebeurtenissen heeft Holbrooke de onenigheden met Lake wellicht wat meer aangedikt dan ze in realiteit zijn geweest. Toen hij op 23 augustus in aanwezigheid van onder meer Clinton en Lake zijn eerdere opmerking herhaalde, en zei dat het 'politically and morally unjustifiable' zou zijn om de Bosniërs onder druk te zetten om Goražde op te geven, werd daar door de anderen niet erg moeilijk over gedaan. Begin september is in Washington zelfs formeel een consensus bereikt om het aanvankelijke standpunt te laten vallen.²¹⁸

216 Chollet, *Road to the Dayton Accords*, 43-44, 46 en 48.

217 Conferentie Den Haag, Edited Transcript, Session 2: Testing the "Safe Areas", 2-36.

218 Chollet, *Road to the Dayton Accords*, 56-57 en 76.

Een Bosnische deal?

Het onderzoek in het kader van deze verkenning heeft ook geleid tot een aantal bevindingen over een mogelijke deal in Bosnië. Strikt genomen hebben deze bevindingen niet direct te maken met de vraag of er afspraken over luchtsteun zijn gemaakt. Maar juist omdat dergelijke beweringen komen van enkele overlevenden van Srebrenica, die daarbij een link leggen naar de verzwakte positie van het ABiH en naar het uitblijven van luchtsteun, wordt deze claim hier kort besproken. Zo zegt de nu in Nederland woonachtige Fahrudin Alić: ‘Ongeacht wat ik van Orić vind, was wel het gevoel dat de commandant van het leger weggehaald was samen met andere officieren, dus wij zijn aan ons lot overgelaten’.²¹⁹

Na het einde van de wapenstilstand in april 1995 had het Bosnische regeringsleger militair relatief goede resultaten behaald. De ABiH werd steeds effectiever in zijn optreden. Anderzijds kampte hun tegenstander, de VRS, juist met personele onderbezetting. Uit het vroegere Joegoslaviëse leger had de VRS veel materieel en officieren overgenomen, maar het schortte aan soldaten.²²⁰ Hoewel overeengekomen was dat de enclave Srebrenica ‘gedemilitariseerd’ zou worden, was het Bosnische leger er prominent aanwezig. De 28e brigade van het ABiH maakte handig gebruik van de aanwezigheid van UNPROFOR om een door de internationale gemeenschap ‘beschermde’ basis in overwegend Servisch gebied te handhaven.²²¹ In juli 1995 bleek echter niet alleen dat Dutchbat de enclave niet kon verdedigen, maar dat ook de 28e divisie zelf niet in staat was veel bescherming te bieden. Het Bosnische regeringsleger ‘exfiltreerde’ op 10 juli uit Srebrenica.²²² De verdediging van de enclave door deze troepen, of beter het uitblijven van een effectieve verdediging, heeft sinds 1995 aanleiding gegeven tot speculatie. Srebrenica zou bewust door de regering in Sarajevo zijn opgegeven of zelfs aan de Republika Srpska zijn ‘verkocht’. Dit roept vragen op als: Wat waren de plannen van de Bosnische regering in de lente van 1995 met Srebrenica en de andere enclaves? Was Sarajevo bereid de enclaves te verdedigen en, belangrijker, wilde men de enclaves

219 Interview Alić, 23 mei 2016.

220 Smith, *Utility of Force*, 352-353.

221 NIOD, *Srebrenica*, 941.

222 Central Intelligence Agency, Office of Russian and European Analysis, *Balkan Battlegrounds: A Military History of the Yugoslav Conflict, 1990-1995*. Vol I (Washington, DC 2002) 335.

werkelijk behouden? In maart 1993, toen de stad bijna door de vrs was ingenomen, had de ABiH vluchtelingen die Srebrenica wilden verlaten tegengehouden. Sindsdien zat een aanzienlijk deel van de tienduizenden burgers en vluchtelingen min of meer in de enclave gevangen.²²³ Officieel verzette de Bosnische regering zich hiermee tegen etnische zuivering van het multiculturele Bosnië. Bij deze principiële houding zijn kanttekeningen te maken. Al in de late jaren negentig werd gesteld, onder meer door de goed ingelichte Bosnische generaal Halilović, dat achter de schermen wel degelijk was onderhandeld over een eventueel vertrek uit de enclaves.²²⁴ Izetbegović ontkende overigens met klem over het opgeven van de oostelijke enclaves te hebben onderhandeld.²²⁵ Daarnaast is de toewijding van de regering Izetbegović aan de territoriale integriteit van Bosnië in twijfel getrokken. Volgens bijvoorbeeld Muhamed 'Tunjo' Filipović, die tijdens de oorlog Bosnië onder meer vertegenwoordigde in onderhandelingen met Servië, was Izetbegović vooral uit op de stichting van een, desnoods kleinere, Moslimstaat.²²⁶ Voor een dergelijke staat zouden de enclaves vooral afgelegen 'exclaves' zijn. In de diverse vredesplannen van vóór 1995 die een territoriale verdeling tussen de strijdende partijen voorgesteld zijn deze ook altijd als zodanig ingetekend: Bosniak-eilandjes, die met een corridor van meer dan 100 kilometer met het territorium van de federatie verbonden zouden zijn.

Anderzijds bevonden zich nabij Sarajevo juist drie Servische enclaves: Ilidza, Iliac en Vogosca. Ook deze behielden in de vóór 1995 voorgestelde vredesplannen hun Servische identiteit. Ruilen lag om praktische redenen misschien voor de hand, maar was officieel nooit een optie. Vrede door etnische zuivering was noch juridisch, noch politiek acceptabel. Bosnische politici werden ook niet moe deze mogelijkheid in het openbaar hartstochtelijk te verwerpen.²²⁷ Binnenskamers was de ruil van de oostelijke enclaves voor ander territorium, in het bijzonder de Servische

223 NIOD, *Srebrenica*, 925-927.

224 Sefer Halilović Lukava Stragejija (Sarajevo 1997) 109; Voormalig VN-medewerker Bertrand Ramcharan heeft benadrukt dat met name Izetbegović officiële onderhandelingen traineerde en stelselmatig tegen de pers loog over het verloop ervan. B. Ramcharan, *International Peace Conferences* (Leiden 2015) 183-185.

225 Interview David Harland met Izetbegović, 16 juli 1999, zie Verenigde Naties, *The Fall of Srebrenica*.

226 Interview Filipović, 9 juli 2016.

227 NIOD, *Srebrenica*, 1024.

gebieden bij Sarajevo, naar alle waarschijnlijkheid wel degelijk een optie. Er zijn sterke aanwijzingen dat een dergelijke ruil ook aan Servische zijde op steun kon rekenen.²²⁸

Daarvoor moest de enclave tot die tijd natuurlijk wel voor de Bosnische regering behouden blijven. Door mensen te dwingen in de enclave te blijven voorkwam de Bosnische regering na 1993 dat deze door ontvolking alsnog in handen van de Bosnische Serven zou vallen. Op basis van deze redenering wijzen de auteurs van het NIOD-rapport beschuldigingen dat de regering in Sarajevo de enclave zelf had opgegeven resoluut af. ‘Voor dergelijke veel gehoorde geruchten is geen grond.’ Niet alleen zagen de auteurs ‘geen spoor van bewijs’ voor deze aantijgingen, zij achtten deze ook volstrekt onwaarschijnlijk.²²⁹ Waarom zou de Bosnische regering immers hebben meegewerkt aan etnische zuivering en waarom zou het een waardevol drukmiddel als Srebrenica zomaar opgeven? Het is niet logisch het met moeite behouden stadje, in een oorlog die in hoge mate over het behoud en verwerven van territorium ging, zonder meer op te geven.

In de ruim 21 jaar na de val van de enclave zijn de geruchten over medeplichtigheid van de Bosnische regering aan die val evenwel niet verstomd. Drie aantijgingen die elkaar niet uitsluiten en veelal in combinatie opduiken zijn dominant. De eerste stelt dat de Bosnische regering de enclave Srebrenica, of alle oostelijke enclaves, in een geheime deal heeft geruild voor de Servische enclaves rond Sarajevo. De tweede categorie stelt dat de val van de enclave een middel was in de propagandaoorlog van de Bosnische regering om meer internationale ingrijpen tegen de Bosnische Serven of tegen Servië uit te lokken. De derde categorie aantijgingen heeft betrekking op de relatief beperkte inzet van de regering en legerleiding voor de bescherming van de enclaves; de campagnes elders in Bosnië werden belangrijker gevonden en de verdediging van de enclaves leed daaronder.

Deze aantijgingen zijn niet los te zien van de politieke en militaire situatie in de lente en zomer van 1995. Het internationale enthousiasme

228 Het dagboek van generaal Mladić vermeldt dat Milošević de Bosniërs de enclaves wel wilde schenken, aangezien de oostelijke enclaves vanzelf wel leeg zouden lopen. De dagboeken zijn bewijsstuk P362 in het proces tegen Mladić. Een transcriptie is door een derde partij beschikbaar gemaakt op: <https://www.documentcloud.org/documents/2434245-19950124-Mladić-diary-1995.html>.

229 NIOD, *Srebrenica*, 2267.

om de *safe areas* te blijven beschermen was sterk tanende en steeds vaker werden plannen voor evacuatie geopperd. Daar het aannemelijk is dat de Bosnische regering van deze plannen op de hoogte was, is het maar de vraag of in deze context het behoud van de enclave voor die regering nog wel zo interessant was.²³⁰

De val van Srebrenica en Žepa heeft de Bosnische regering onmiskenbaar bepaalde voordelen gebracht, zowel in de internationale publieke opinie als in de vorm van concreet militair en politiek optreden van vooral westerse landen. Het is onloochenbaar dat Sarajevo ook al voor 1995 met verve de publieke opinie in westerse landen bespeelde en het eigen slachtofferschap gebruikte om militaire steun los te krijgen. Dat men bereid zou zijn geweest de enclaves te laten vallen, en duizenden doden te riskeren, enkel om het eigen slachtofferschap te benadrukken, lijkt echter ver gezocht.

Opmerkelijk genoeg wordt deze beschuldiging in Bosnië zelf wel serieus genomen. De voormalige politiemann Hakija Meholjić, van 1992-1995 lid van het Presidium van Srebrenica, beweert dat tijdens een bezoek van het Presidium aan Izetbegović in september 1993 de laatste zou hebben uitgelegd dat de enclave 'moest' vallen, met mogelijk ongeveer 5000 slachtoffers, om directe Amerikaanse betrokkenheid uit te lokken of te rechtvaardigen. Izetbegović zou dit met Clinton hebben afgesproken. Ook de 'ruil' van de oostelijke enclaves voor de gebieden bij Sarajevo zou toen al beklonken zijn geweest.²³¹

Het verhaal van Meholjić is hoogs opmerkelijk, maar in de loop der jaren wel consistent. In de late jaren negentig hebben NIOD-onderzoekers herhaaldelijk met hem gesproken, op voorwaarde van strikte anonimiteit. In de afgelopen periode hebben NIOD-onderzoekers opnieuw twee keer met hem gesproken. Nu gaf hij toestemming zijn uitspraken te publiceren. Aan het verhaal van Meholjić is in de tussentijd niets wezenlijks veranderd. In een poging onafhankelijke bevestiging of weerlegging te vinden is ook contact geweest met enkele andere aanwezigen bij de bewuste bespreking. Dezen weigeren pertinent op de kwestie in te gaan, maar zij kwalificeren Meholjić zonder uitzondering wel als 'betrouwbaar'

230 William J. Clinton Library, Collection No. 2012-0050-M, Box 22, Map 6. Interview Van den Breemen, 13 juni 2016.

231 Interviews Hakija Meholjić 2 februari 1998, 12 november 1998, 8 juli 2016, 24 augustus 2016.

en ‘geloofwaardig’.²³² Ook de door het NIOD geïnterviewde Fahrudin Alić verwijst naar de woorden van Meholjić:

Ik denk zeker dat Izetbegović wel een rol heeft gehad bij de val van Srebrenica. Hij heeft waarschijnlijk stilzwijgend ingestemd. Om dat te verklaren: onze vertegenwoordigers zijn in september 1993 naar Sarajevo voor een bijeenkomst voor alle Bosniaks. Toen heeft Hakija Meholjić, politiechef in Srebrenica, gezegd dat Izetbegović aangeboden had om Žepa en Srebrenica aan te bieden in ruil voor gebieden bij Sarajevo. Ook is er het verhaal dat Izetbegović in een gesprek met Clinton heeft gezegd dat 5000 doden bij een aanval op Srebrenica het argument zou kunnen zijn voor luchtaanvallen op Servische posities overal in Bosnië.²³³

Opvallend aan de bewering van Meholjić is dat deze veronderstelt dat Izetbegović met zowel de Bosnische Serven (of met Servië) een deal had gesloten, over de ruil van de enclaves, en met Clinton overlegd had over een spectaculaire oorlogsmisdaad om een interventie te rechtvaardigen. Meholjić wees erop dat de helikopter waarin hij en de andere leden van het presidium werden vervoerd noch op de heen-, noch op de terugweg is beschoten. Hij ziet dit als een aanwijzing dat Izetbegović na overleg met de Bosnische Serven het presidium naar Sarajevo had gehaald. Dat Milošević niet afwijzend stond tegenover de ruil van de enclaves is bekend, maar hard bewijs ontbreekt. Dat Izetbegović met Clinton afspraken had gemaakt over aantallen te doden mensen is alleen al gezien de enorme politieke risico's voor de laatste hoogst onwaarschijnlijk, maar dat hij dat heeft voorgewend om het presidium onder druk te zetten is dat minder.²³⁴ De geloofwaardigheid van deze theorie hangt samen met de vraag hoe Izetbegović ooit serieus zou kunnen hebben gedacht dat het vooruitzicht (of in ieder geval het risico) van 5000 lokale slachtoffers de vertegenwoordigers uit Srebrenica voor zijn (vermeende) ruilplan zou kunnen

232 Op hun verzoek blijven de 3 betrokkenen anoniem, en de data en locaties van de gesprekken geheim.

233 Interview Alić, 23 mei 2016.

234 Een variant van dit verhaal staat ook in het VN-rapport van 1999 en het boek van Voorhoeve Daarin wordt verteld, dat Izetbegović had gezegd dat alleen een grote calamiteit met veel slachtoffers in Srebrenica tot een Amerikaanse interventie zou kunnen leiden, en niet expliciet dat hij zo'n grote calamiteit daar dan ook wilde uitlokken. Verenigde Naties, *The Fall of Srebrenica*, nr. 115; Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 157.

winnen? Die vertegenwoordigers gingen daar in 1993 dan ook niet mee akkoord. Waarom zouden ze daar dan in 1995 alsnog aan hebben meegewerkt?

Een minder spectaculaire, maar geloofwaardiger theorie, die onder meer door de historicus Marko Attila Hoare en de voormalige onderhandelaar Carl Bildt naar voren is gebracht, is dat de Bosnische regering opzettelijk de aanval op Srebrenica heeft uitgelokt, door troepen van de ABiH *raids* te laten uitvoeren op een aantal Servische dorpen in de omgeving.²³⁵ Wat de aanvallen in de omgeving betreft is in ieder geval eenvoudig vast te stellen dat ze hebben plaatsgevonden en dat er aanzienlijke aantallen slachtoffers bij vielen onder de Servische burgerbevolking. Voor een expliciete order uit Sarajevo is echter geen bewijs gevonden. Bovendien waren er ook andere mogelijke motieven. De aanvallen zijn bijvoorbeeld ook te verklaren door de vrij benarde voedselpositie in de enclave.²³⁶ Daarnaast was er ook een militair motief. De ABiH hoopte de vrs te dwingen om extra troepen rond de enclave te houden om de omliggende dorpen te verdedigen. Die manschappen konden daardoor niet elders worden ingezet.

Een verdere aantijging jegens de Bosnische regering betreft het saboteren of verwaarlozen van de defensie van de enclave, en in het bijzonder het verwijderen en elders inzetten van commandant Naser Orić. In april 1995 verlieten Orić en 15 andere officieren van het Bosnische regeringsleger per helikopter de enclave. De reden van hun vertrek is niet geheel duidelijk, maar vaststaat dat zij vertrokken en bovendien vervolgens wegbleven. De *de facto* commandant van het Bosnische regeringsleger in de stad was daarmee permanent afwezig, wat de motivatie van de achtergebleven troepen geen goed deed. De aanzienlijke problemen met de discipline binnen de 28e divisie, die vooral bleken uit de bijna dagelijkse desertie van soldaten, werden hierdoor verergerd.²³⁷ Ook hier is oud-onderhandelaar Bildt uiterst sceptisch over de goede trouw van de Bosnische regering. In een recent interview met *Expressen* oppert ook hij de mogelijkheid dat de troepen die de enclave hadden moeten ver-

235 <http://bildt.blogspot.nl/2005/07/story-of-fall-of-srebrenica.html>; M.A. Hoare, *How Bosnia Armed* (Londen 2004) 116-119.

236 NIOD, *Srebrenica*, 1208, 1209.

237 NIOD, *Srebrenica*, 1912.

dedigen elders zinvoller konden worden ingezet en dus tijds werden geëvacueerd – de bevolking onbeschermd achterlatend.²³⁸

Onder de toenmalige bevolking van Srebrenica blijft het vertrek van Orić controversieel. Orić had in veel opzichten een schrikbewind gevoerd in de enclave en had zich verrijkt met zwarte handel en prostitutie, maar hij werd door veel inwoners beschouwd als een bijzonder effectieve commandant. Zijn vertrek, en dat van de andere officieren, werd en wordt dan ook beschouwd als een adering voor de verdediging van de enclave.²³⁹ Van regeringszijde wordt overigens uitdrukkelijk ontkend dat Orić niet terug naar de enclave mocht, terwijl Orić zelf volhoudt dat hij wilde terugkeren maar van hogerhand werd tegengehouden. Feit is dat een eerste helikopter die trachtte officieren en anderen terug te brengen naar de enclave door de luchtafweer van de vrs is neergehaald. Ook dat kan invloed hebben gehad op de beslissing, ofwel van de legerleiding, ofwel van Orić zelf, om niet terug te keren.

De vermeende sabotage van de verdediging van Srebrenica en de andere Oost-Bosnische enclaves is een terugkerend thema in de rijke complottheorieën-literatuur op de Balkan. Aangaande Srebrenica is bijvoorbeeld het boek *Planirani haos* (Geplande Chaos) van Ibran Mustafić interessant. Mustafić stelt onder meer dat Izetbegović op 11 juli de gehele legertop naar Zenica liet komen voor overleg, om te voorkomen dat een effectieve defensie van Srebrenica gevoerd werd. Hij claimt bovendien van Servische soldaten gehoord te hebben dat de enclave geruild was tegen Ildiza en Vogosca.²⁴⁰ Bij deze op zich boeiende beschuldigingen moet wel worden opgemerkt dat Mustafić slechts een van de vele stemmen is in het eigenaardige koor van auteurs, commentatoren en ex-politici die aan de lopende band complotten en verraad openbaren, meestal op basis van geen of nogal dun bewijs. Ook Mustafić heeft weinig concrete aanwijzingen, laat staan documenten, van een deal. Dat geldt in het bijzonder voor de veronderstelde ‘ruil’ van de enclaves. Deze heeft plaatsgevonden, zij het met een vertraging. Na het sluiten van de Dayton-akkoorden werden Servische inwoners van de enclaves bij Sarajevo bij monde van Momčilo

²³⁸ <http://www.expressen.se/nyheter/carl-bildt-om-folk--mordet-i-srebrenica>.

²³⁹ Anoniem interview.

²⁴⁰ I. Mustafić, *Planirani haos (Planned Chaos), Udruženje majki Srebrenice i Podrinja* (Sarajevo 2008).

Krajišnik door de regering van de Republika Srpska verordonneerd hun huizen te verlaten en zich te verzamelen voor vestiging elders.²⁴¹ Hun huizen werden in bezit genomen door Bosnische Moslims. Het eindresultaat was (en is) dat veel voormalige inwoners van de oostelijke enclaves nu in de voormalige Servische wijken van Sarajevo wonen, en veel van de Serven die daar eerder woonden nu woonachtig zijn in de voormalige enclaves in Oost-Bosnië.²⁴² Maar betekent dat ook dat er een deal is gesloten? Enig documentair bewijs van een ruil of andersoortige afspraak is ook in deze verkenning niet boven tafel gekomen. De toenmalige Bosnische regering legt het initiatief voor de Servische exodus uitsluitend bij een ‘onbegrijpelijke’ beslissing van de Bosnisch-Servische regering.²⁴³

Het antwoord op de vraag of er een ‘deal’ was tussen de strijdende partijen waardoor Srebrenica is opgegeven, is binnen het kader van deze verkenning niet te geven. Het lijkt om meerdere eerder weergegeven redenen hoogst onwaarschijnlijk. Toch blijft het een these die op de Balkan aanhangers heeft. Dat komt niet in de laatste plaats doordat slecht gedocumenteerde complottheorieën een verklaring bieden voor gebeurtenissen die zich met de huidige kennis moeizaam laten begrijpen.

BEVINDINGEN EN CONCLUSIES

In de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk is gesteld dat het NIOD zich in deze verkenning heeft gericht op sinds 2002 beschikbaar gekomen informatie die een nieuw licht zou kunnen werpen op de internationale besluitvorming over het verlenen van luchtsteun voor Dutchbat. De belangrijkste bevindingen en conclusies worden hier samengevat.

Geheime pauze

Uit nadere analyse van de beschikbare gegevens is gebleken dat de belangrijkste nieuwe bewering, die van de ‘geheime pauze’ in het uitvoeren van luchtacties, waartoe op 28 mei in Washington besloten zou zijn, niet

²⁴¹ <http://www.nytimes.com/1996/02/25/world/nato-to-let-bosnia-serb-army-aid-exodus.html>.

²⁴² Volkstelling Srebrenica: <http://www.popis2013/doc.popis2013prvolzdanje.pdf>.

²⁴³ Interview Ejup Ganić, 22 augustus 2016.

tot fundamenteel andere interpretaties leidt dan eerder – onder meer in het NIOD-rapport – is vastgesteld.²⁴⁴

Ten eerste had de bedoelde beslissing uitsluitend betrekking op het uitvoeren van *air strikes*, niet op de zogeheten *close air support* voor de VN-troepen op de grond (de eigenlijke luchtsteun). De beslissing om tot een bombardementspauze over te gaan was genomen als reactie op de gijzelingscrisis die door het uitvoeren van twee *air strikes* was ontstaan. Er was geen sprake van een ‘geheime pauze’ in het verlenen van *close air support*. Het verlenen van directe luchtsteun aan de VN-troepen op de grond was nog steeds mogelijk, en heeft uiteindelijk ook, zij het na flink aarzelen, op 11 juli plaatsgehad.

Ten tweede is de beslissing tot het voorlopig opschorten van *air strikes* niet op 27 of 28 mei in Washington, Parijs of Londen genomen, maar op 26 mei door diegenen die formeel bevoegd waren om zo’n besluit te nemen, namelijk de vertegenwoordigers van de Verenigde Naties in Zagreb en New York. Zij hebben de knoop doorgemaakt na overleg met de Veiligheidsraad. Uit niets blijkt dat de desbetreffende VN-vertegenwoordigers er bij dit besluit een geheime agenda op nahielden, en door andere motieven werden gestuurd dan vrees voor verdere escalatie van de situatie in Bosnië, en de daarmee samenhangende zorg voor de veiligheid van het VN-personeel. Deze zorgen werden destijds breed gedeeld, ook door de Nederlandse regering. Ook de Verenigde Staten, tot op dat moment een erkend voorstander van de inzet van *air strikes*, heeft uiteindelijk ingestemd met het behoedzame standpunt van de VN.

Ten derde is er geen sprake geweest van een formeel vastgelegd besluit waarin verdere *air strikes* werden uitgesloten. Dat, zolang er nog VN’ers waren gegijzeld, voorlopig geen nieuwe *air strikes* zouden worden uitgevoerd, betekende niet dat tevens was afgesproken dat dergelijke luchtaanvallen onder alle omstandigheden achterwege zouden blijven. Indien bij het optreden van onvoorziene calamiteiten de inzet van *air strikes* alsnog wenselijk zou zijn geweest, had waarschijnlijk niets een heroverweging van de bombardementspauze in de weg gestaan.

Ten vierde kon het voor niemand verborgen blijven dat, na de twee *air strikes* in mei, een derde *air strike* achterwege bleef. Dit hoewel de Bosnische Serven zich niet aan het gestelde ultimatum hadden gehou-

²⁴⁴ NIOD, *Srebrenica*, 3145-3148.

den. In dat opzicht was er dus niets geheims aan het instellen van een pauze voor *air strikes*.

Ten vijfde had het NIOD-rapport van 2002, op basis van andere bronnen dan het memo van Lake en het interne geschiedwerk van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, reeds melding gemaakt van het opschorten van *air strikes* als gevolg van de gijzelingscrisis. Dat feit was dus niet nieuw. Wel zijn inmiddels nieuwe gegevens beschikbaar die meer details bieden over de totstandkoming van deze opschorting.

Geen aanwijzing voor geheime overeenkomst

Wat de recent herhaalde opnieuw geuite beweringen betreft inzake het bestaan van een geheime overeenkomst tussen de Bosnische Serven en de Fransen, waarbij die laatsten zouden hebben toegezegd dat verdere luchtaanvallen zouden uitblijven: bij nadere beschouwing bevatten deze recente claims geen nieuwe informatie die het bestaan van zo'n deal aannemelijker maakt dan voorheen het geval was. Er is dus geen reden om op basis van deze beweringen de vroegere conclusies van de Verenigde Naties, het NIOD, en een Franse onderzoekcommissie in twijfel te trekken. Ten slotte is er nog de uitspraak van Richard Holbrooke over het opofferen van de oostelijke enclaves. Holbrooke heeft deze claim in 2009 in een reactie aan de BBC eigenhandig ontkracht: die instructie was hem niet vóór de val van Srebrenica en Žepa gegeven, maar pas in augustus 1995, toen het kwaad al was geschied. Het ging daarbij bovendien om een opoffering aan de onderhandelingstafel en niet op het slagveld.

Oorzaken van het uitblijven van luchtsteun

De meeste VN-commandanten waren zeer terughoudend met het gebruik van geweld in het kader van hun missie. Daar waren structurele redenen voor. De *Force Commanders* zagen UNPROFOR – conform het instellingsbesluit – primair als een neutrale vredesmissie met een humanitaire taak. Hun manschappen bevonden zich niet alleen in de steden en in afgesneden enclaves onder controle van het Bosnische regeringsleger, maar ook in kleine groepjes in kwetsbare *Weapon Collection Points*, onderweg in humanitaire konvooiën, en als militaire waarnemers diep in Bosnisch-Servisch gebied. De zeer verpreide ontplooiing van de UNPROFOR-troepen maakte hen buitengewoon kwetsbaar voor represailles door een van de strijdende partijen. Dat die partijen daar niet voor terugschrokken, bleek

al snel. Met name gijzeling van VN-personeel was voor de VRS (en in theorie alle lokale partijen) een eenvoudig en effectief middel om zich tegen maatregelen vanuit de lucht te beschermen. Een luchtaanval van de NAVO ter bescherming van een bepaalde VN-eenheid kon daarom al snel tot gevolg hebben dat VN'ers elders in Bosnië beschoten of gegijzeld werden. In theorie was het luchtwapen een instrument ter bescherming van de VN-troepen, maar in de praktijk werd het door de hoogste VN-commandanten steeds meer als een potentiële bedreiging voor hun manschappen en hun missie gezien. Luchtaanvallen konden onder bepaalde omstandigheden een uitkomst bieden, maar slechts als laatste redmiddel, als andere mogelijkheden waren uitgeput, en ook dan nog alleen mondjesmaat en voor korte tijd.

Dat het onder de VN-commandanten de algemene consensus was dat het bij UNPROFOR om een *peacekeeping*-missie en niet om *peace-enforcing* ging, droeg eveneens bij aan een spaarzaam gebruik van geweld. De VN wilde in Bosnië geen oorlog voeren. Bij klassieke *peacekeeping* werd de inzet van militaire middelen doorgaans tot een minimum beperkt. De inzet van *close air support* was daarmee eveneens aan beperkende voorwaarden gebonden. De ambivalenties in de resoluties met betrekking tot de *safe areas* zorgden voor onduidelijkheden over de aard van het concept, over de verplichtingen die UNPROFOR ten aanzien van die veilige gebieden had, en over de middelen die aangewend konden worden ter afschrikking van aanvallen op die gebieden. Daar kwam nog bij dat de luchtacties werden uitgevoerd door een andere organisatie dan de VN, namelijk de NAVO. De 'dubbele sleutel' had als nadeel dat er in Bosnië geen 'unity of command' bestond. Ten slotte waren er nog de praktische hindernissen van het terrein en de weersomstandigheden in Bosnië, en de Bosnisch-Servische luchtafweer die in de loop van de tijd een steeds grotere bedreiging voor de NAVO-vliegtuigen ging vormen.

Door de combinatie van deze factoren was de inzet van het luchtwapen al vanaf het allereerste begin een problematische aangelegenheid die doorgaans gepaard ging met lange en intensieve deliberaties. De geschiedenis van de aanvragen voor luchtsteun in de aanloop naar de val van de enclave Srebrenica past goed in dat patroon. De verwachting dat er in alle gevallen luchtsteun verleend zou worden zodra Dutchbat daar om vroeg, kan dan ook onrealistisch worden genoemd. Een dergelijke vanzelfsprekende goedkeuring van elke aanvraag is aan het begin van de missie ook

nooit toegezegd. Diegenen die bij de VN en de NAVO over de inzet van het luchtwapen beslisten, hadden uiteraard niet alleen oog voor wat er in Srebrenica gebeurde, maar dienden allerlei militaire en politieke belangen af te wegen. Ook moest men, zoals gezegd, rekening houden met mogelijke gevolgen voor VN-personeel elders in Bosnië indien inderdaad luchtaanvallen zouden worden uitgevoerd. Daar kwam bij dat Dutchbat voor de bevoorrading volledig afhankelijk was van de medewerking van de Bosnische Serven. Indien zij voor lange tijd de bevoorradingskonvoien zouden tegengehouden, bijvoorbeeld als represaille voor VN-luchtaanvallen, dan zou de positie van de Nederlandse militairen in de enclave hoe dan ook zeer moeilijk worden. Ook dit heeft ertoe bijgedragen dat de VN zeer terughoudend waren in het gebruik van het luchtwapen. In de eerste plaats gold dit voor *air strikes*, maar het betrof ook *close air support*. De VN hadden geen belang bij escalatie.

Had de inzet van close air support verschil gemaakt?

De late en beperkte inzet van CAS bij de aanval op Srebrenica heeft sinds die tijd de (speculatieve) vraag opgeroepen of het gebruik van luchtsteun verschil had kunnen maken. Evident is in elk geval dat Dutchbat in juli 1995 weinig had in te brengen tegen een serieuze aanval van de vrs. Schattingen van de noodzakelijke sterkte om de enclaves werkelijk te verdedigen lagen, voor de uitzending van Dutchbat, in de orde van 34.000 man.²⁴⁵ De operationele capaciteit van Dutchbat ten tijde van de aanval lag in elk geval ver onder de normale sterkte van een bataljon. Het voeren van het gevecht was, ten overvloede, ook helemaal niet de taak waarvoor Dutchbat naar Srebrenica was gestuurd.

Maar had de inzet van CAS iets uitgemaakt? De nogal platgetreden frase 'too little, too late' suggereert dat.²⁴⁶ Als er nu maar meer en eerder vanuit de lucht was opgetreden, zou alles heel anders gelopen zijn, en zouden slachtoffers voorkomen zijn. Deze aanname is niet los te zien van de soms overtrokken verwachtingen van het luchtwapen. Wie zulke verwachtingen heeft, is teleurgesteld als een militaire organisatie die die middelen ter beschikking heeft, deze niet optimaal inzet. Maar dat roept

²⁴⁵ NIOD, *Srebrenica*, 985.

²⁴⁶ Zie bijv. opmerkingen van David Harland tijdens de Srebrenica-conferentie in Den Haag: Edited Transcript, Session 2: Testing the 'Safe Areas', 2-II.

meteen weer de steeds terugkerende vraag op of deze verwachtingen terecht waren.

Daadwerkelijke uitvoering van CAS, bijvoorbeeld om artillerie uit te schakelen, zou namelijk ook grote risico's met zich mee hebben gebracht. Eventuele overgebleven artillerie kon aanzienlijke schade aanrichten in de enclave en aan de burgerbevolking en mogelijk waren repercussies elders in de regio gevolgd.

Een andere beperking bij het toepassen van CAS in en rond Srebrenica was de fysieke nabijheid van burgers, VN-troepen en soldaten van de verschillende strijdende partijen. Met name generaal Janvier was zeer bezorgd over de mogelijkheid dat CAS de verkeerde doelen zou treffen. Of hij daarin overdreef, is overigens een punt van discussie. Feit is wel dat het verre van eenvoudig was de juiste doelen te raken. De geaccidenteerde en dicht beboste omgeving van Srebrenica werkte zeker niet in het voordeel van Dutchbat-FAC'ers of NAVO-piloten. Er was en is alle reden om sceptisch te zijn over de haalbaarheid van effectieve verdediging van de enclave met behulp van het luchtwapen, hoezeer dit vanaf de grond ook een panacee kan hebben geleken.

Bij wijze van conclusie: volkomen uitgesloten is het niet, maar er zijn goede redenen om eraan te twijfelen dat tijdige luchtsteun tot resultaat had gehad dat de enclave Srebrenica behouden was gebleven.

Tot slot

De afgelopen jaren is nieuw beschikbaar gekomen informatie in meerdere gevallen gepresenteerd als bewijs voor geheime afspraken over het al dan niet verlenen van luchtsteun. De in deze verkenning uitgevoerde analyse van deze bronnen heeft geen concrete aanwijzingen of bewijzen opgeleverd voor het bestaan van overeenkomsten, deals, of geheime pauzes die nadelige gevolgen zouden kunnen hebben gehad voor het verlenen van luchtsteun aan Dutchbat. Het is niet uitgesloten, maar ook niet erg waarschijnlijk dat dergelijke geheime overeenkomsten – als ze er zijn – nog eens bekend zullen worden. De late en onvoldoende luchtsteun valt evenwel heel goed te verklaren op basis van wat uit eerder onderzoek en uit deze verkenning over het opereren van de VN en de NAVO bekend is.

4

Voorkennis

INLEIDING

Wie wist wat op welk moment van de ophanden zijnde aanval op Srebrenica? Dat is misschien wel de meest prangende vraag die aan het dossier-Srebrenica is verbonden. Het is ook één van de twee onderwerpen van de opdracht aan het NIOD tot een verkennend onderzoek naar bronnen en literatuur die sinds het verschijnen van het NIOD-rapport in 2002 ter beschikking zijn gekomen. Bij dat NIOD-rapport is indertijd een deelstudie verschenen die grotendeels aan deze vraag is gewijd: *Intelligence en de oorlog in Bosnië 1991-1995. De rol van inlichtingen- en veiligheidsdiensten*, geschreven door Cees Wiebes. Deze deelstudie – en met name de conclusie – heeft in belangrijke mate de discussie over de vraag naar mogelijke voorkennis van de aanval op de enclave Srebrenica beïnvloed. Een analyse van de studie van Wiebes zal daarom het vertrekpunt zijn.

Vervolgens zullen de belangrijkste nieuwe claims en interpretaties over voorkennis sinds de publicatie van het NIOD-rapport worden weergegeven. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan beweringen die bij herhaling naar voren zijn gebracht en aan uitspraken die zijn gebaseerd op specifiek bronnenmateriaal. De waarde van de claims wordt gewogen in het licht van de bestaande kennis én in het licht van het onderzoek dat voor deze verkenning is uitgevoerd. Hierna zal worden ingegaan op de nieuwe bevindingen rondom voorkennis die deze verkenning heeft opgeleverd. Ten slotte volgen enkele reflecties en de conclusie over de vraag naar voorkennis.

TACTISCHE EN STRATEGISCHE INTELLIGENCE

In zijn studie is Wiebes grondig en systematisch de mate van voorkennis bij de Verenigde Naties, bij de verschillende binnen- en buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten en bij politici en diplomaten van de betrokken landen nagegaan. Hierbij maakt hij – zoals in de wereld van de militaire *intelligence* gebruikelijk is – een strikt onderscheid tussen strategische en tactische *intelligence*.

In de door Wiebes gebruikte definitie is strategische *intelligence* ‘een activiteit door een staat of gemeenschap gericht op de verzameling, analyse, verspreiding en het gebruik van informatie en kennis, teneinde de eigen doelstellingen na te streven ten aanzien van andere staten, politieke groepen, militaire machten, bewegingen of individuen’.¹ Het gaat hierbij om kennis over (middel)langetermijnplannen, -capaciteiten en -doelstellingen (in jargon: intenties en *capabilities*), om het karakter van de militaire activiteiten en om de manier waarop propaganda wordt ingezet. Kennis over plannen van de vrs om binnen enkele maanden de enclave Srebrenica in te nemen, zou een vorm van strategische *intelligence* zijn.

Tactische *intelligence* heeft betrekking op het ondersteunen van troepen op de grond. Daarbij gaat het om specifieke militaire details: de locatie van bestandslijnen, loopgraven, mijnevelden en checkpoints, de mate en volgorde van troepenverplaatsingen, de inzet van militaire manschappen en materieel, et cetera.² Een *intelligence*-rapport met militaire inlichtingen over (voorbereidingen van) een aanval op Srebrenica, die is gepland op een specifieke dag en op een specifiek tijdstip – kortom: ‘duidelijke inlichtingen waaruit overduidelijk blijkt dat een aanval wordt voorbereid’ – zou een vorm van tactische *intelligence* zijn.³

In de studie van Wiebes komen veel voorbeelden voor van militaire

1 C. Wiebes, *Intelligence en de oorlog in Bosnië 1992-1995. De rol van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten* (Amsterdam 2002) 13; C. Wiebes in: *Srebrenica: a 'safe' area*, Appendix II: *Intelligence and the war in Bosnia 1992-1995. The role of the intelligence and security services* (Amsterdam 2003) 12-13. Wiebes citeert Psi Välimäki, *Intelligence in Peace Support Operations* (Helsinki 2000) 27. In de rest van de tekst zal de nieuwste editie van de Engelstalige versie van Wiebes' deelstudie worden gebruikt: *Intelligence and the War in Bosnia 1992-1995* (Munster/Hamburg/Londen 2003).

2 Ibidem, 13.

3 Ibidem, 366.

inlichtingen over een ophanden zijnde aanval op Srebrenica – met name bij buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zo dachten ‘analisten bij westerse inlichtingendiensten’ in 1995 dat de vrs ‘voor, tijdens of na de zomer’ zou gaan ingrijpen, wat mogelijk het einde van de oostelijke enclaves zou kunnen betekenen.⁴ Amerikaanse *intelligence*-analisten waren iets specifieker: zij verwachtten sinds het voorjaar van 1995 een aanval op Srebrenica als onderdeel van de vrs-doelstelling ‘to finish up the eastern enclaves this summer’.⁵ En een inlichtingenofficier bij UNPROFOR-generaal Rupert Smith kwam in het voorjaar van 1995 tot de conclusie dat Mladić de enclaves waarschijnlijk in juni zou gaan innemen; dat zou een bron in de Servische generale staf hebben bevestigd.⁶ Smith was overigens op dat moment al op de hoogte van de intenties van Mladić: tijdens hun eerste ontmoeting, op 7 maart 1995, had de Bosnisch-Servische generaal verklaard dat de enclaves hem behoorlijk dwarszaten en dat hij ervan af wilde.⁷ Al deze – en andere – voorbeelden worden door Wiebes onder de noemer ‘strategische *intelligence*’ geschaard. Het betrof kennis over de intenties van de Bosnische Serven, zonder dat hieraan specifieke militaire details en in het bijzonder het tijdstip van een voorgenomen aanval te koppelen waren.

Ook komen in de studie van Wiebes voorbeelden voor van *intelligence*-rapporten en -briefings met mogelijke tactische inlichtingen. Zo zou de CIA over een ‘variety of reports’ beschikken die wezen op de militaire voorbereidingen voor een aanval op de oostelijke enclaves in juni 1995.⁸ Verder zou de Britse inlichtingendienst MI6 in een rapport op basis van een bron nabij Mladić hebben geconcludeerd dat er aanwijzingen waren dat de vrs de enclave zou aanvallen met als doel deze etnisch te zuiveren.⁹ En een *intelligence*-cel van het Canadese ministerie van Defensie zou de plaatsvervangend chef-defensiestaf, generaal Armand Roy, eind juni hebben gebriefd over een op-handen zijnde aanval.¹⁰ Wiebes is in zijn rapport

4 Ibidem, 361.

5 Ibidem, 361. Geciteerd uit: R.J. Smith, ‘Bosnian Forces Capturing Territory From Serbs, Intelligence Indicates’, *Washington Post*, 21 juli 1995.

6 Ibidem, 362. Zie ook Roy Gutman, ‘UN’s Deadly Deal’, *Newsday*, 19 mei 1996.

7 Ibidem, 362.

8 Ibidem, 410.

9 Ibidem, 397-398, 410.

10 Ibidem, 405.

uitgebreid ingegaan op deze – en andere – rapporten en briefings die mogelijk tactische *intelligence* konden bevatten. Toch komt Wiebes per geval van mogelijk tactische *intelligence* tot de slotsom dat het welbeschouwd geen tactische *intelligence* was: de ‘variety of reports’ van de CIA gaven bijvoorbeeld juni 1995 (in plaats van juli 1995) als tijdsperiode aan voor een mogelijke aanval, het MI-6 rapport had ‘geen datum, geen evaluatie, geen indicatie van de betrouwbaarheid van de bron, enz.’¹¹, en de Canadese *intelligence* was slechts afkomstig van één bron en kon niet bevestigd worden.¹² En aangezien in de inlichtingenwereld geldt: één bron is geen bron, concludeert Wiebes ‘dat de buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten niet over specifieke operationele informatie of harde indicaties van bronnen en technische inlichtingenmiddelen beschikten welke erop duiden dat de Bosnische Serven op een bepaalde datum zouden overgaan tot de inname van Srebrenica’.¹³

Volgens Wiebes was het niet verwonderlijk dat de westerse *intelligence community* geen tactische inlichtingen over de inname van Srebrenica bezat. Immers, volgens het NIOD-rapport zouden de Bosnische Serven aanvankelijk slechts van plan zijn geweest om de weg in te nemen die door het zuidelijke deel van de enclave liep. Pas op de avond van 9 juli, toen was gebleken dat hun geen strobreed in de weg werd gelegd, hadden de Bosnische Serven besloten om de gehele enclave te veroveren: een ‘kantelmoment’.¹⁴ Volgens Wiebes was het een cruciaal moment, dat het bestaan van tactische *intelligence* voorafgaand aan de val vrijwel onmogelijk maakte, in ieder geval waar dat inlichtingen over de aanval op de gehele enclave betrof. Als de Bosnische Serven immers zelf nog niet wisten dat ze de gehele enclave zouden innemen, dan konden anderen dat al helemaal niet weten. Er kon dus alleen tactische *intelligence* hebben bestaan over het innemen van de weg in het zuiden van de enclave. En voor die beperkte militaire operatie hadden de Bosnische Serven maar enkele dagen voorbereidingstijd nodig gehad.¹⁵ Zo komt Wiebes tot zijn conclusie: ‘Het blijft natuurlijk speculeren – maar nu er evident bij geen

11 Ibidem, 410.

12 Ibidem, 407.

13 Ibidem, 412.

14 NIOD, *Srebrenica. Een ‘veilig’ gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002) 2150.

15 Wiebes, *Intelligence*, 413.

van de betrokkenen voorkennis was, was adequaat reageren bij voorbaat uitgesloten.¹⁶ Het is vooral deze conclusie geweest die aanleiding heeft gegeven tot kritiek in de media; in vrijwel elke radio- of televisie-uitzending over vermeende voorkennis van de aanval op Srebrenica wordt de zin geciteerd.¹⁷ Dit gebeurt doorgaans in combinatie met de openbaarmaking van nieuwe claims en interpretaties over het bestaan van voorkennis.

CLAIMS EN INTERPRETATIES

De intercepts van Zumach

Al direct na de val van de enclave Srebrenica is in binnen- en buitenlandse media gespeculeerd over de vraag of sommige inlichtingen- en veiligheidsdiensten op voorhand geweten hebben van de Bosnisch-Servische plannen om Srebrenica aan te vallen. In Wiebes' studie over de rol van inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt om die reden stilgestaan bij verschillende, sinds juli 1995 in de pers circulerende claims en beweringen over voorkennis.¹⁸ Een van de meest concrete beweringen werd gedaan door de Duitse journalist Andreas Zumach. Hij schreef in oktober 1995 dat Amerikaanse inlichtingendiensten vanaf 17 juni 1995 het communicatieverkeer tussen de Bosnisch-Servische generaal Ratko Mladić en de Servische stafchef Momčilo Perisić hadden weten te onderscheppen. Zij zouden de aanval samen van tevoren hebben gepland. Zumach had de *intercepts* – zoals deze vorm van *intelligence* wordt genoemd – van een anonieme, Amerikaanse bron zelf mogen inzien en meende dat ze het bewijs vormden dat de Amerikaanse inlichtingendiensten van de aanval op Srebrenica op de hoogte waren. Ook zouden Amerikaanse inlichtingendiensten foto's van *Unarmed Aerial Vehicles* (UAV's) boven Bosnië hebben ontvangen waarop de voorbereidingen van Mladić voor de aanval op Srebrenica te zien waren geweest.¹⁹ Wiebes betwijfelt, op basis van de

16 Ibidem, 421.

17 Vgl. bijvoorbeeld uitzendingen van *Argos* op 1 november 2002, 8 juli 2005, 22 december 2006, 11 juni 2009, 9 juli 2011. Zie ook de uitzending van 2Doc op 29 juni 2015: VPRO/Human, *Waarom Srebrenica moest vallen*.

18 Onder meer: Wiebes, *Intelligence*, 258, 370, 399.

19 A. Zumach, 'us Intelligence knew Serbs were planning an assault on Srebrenica', *Basic Reports*, No. 47, 16 oktober 1995.

informatie die hij van Amerikaanse gesprekspartners kreeg en zijn eigen onderzoek, of dergelijke *intercepts* en UAV-foto's wel hebben bestaan.²⁰ Na de publicatie van het rapport van Wiebes heeft Zumach meerdere keren publiekelijk laten weten achter zijn oorspronkelijke beweringen te blijven staan.²¹ Om deze reden komt zijn visie in dit hoofdstuk over nieuwe claims en beweringen nog eens aan de orde.

Weging van de uitspraken van Zumach

Zumach schreef in zijn artikelen over het mogelijke bestaan van UAV-luchtfoto's, waarop de Bosnisch-Servische aanvalsvorbereidingen ten aanzien van Srebrenica te zien zouden zijn. Wat er precies op deze foto's te zien moet zijn geweest en wie ze in bezit had, wordt niet duidelijk. In een interview in het kader van deze verkenning heeft Zumach desgevraagd verklaard deze foto's niet met eigen ogen te hebben gezien.²²

Intercepts van telefoongesprekken tussen Perisić en Mladić zouden om twee redenen belangwekkend zijn: mogelijk bewezen ze dat het Joegoslavische leger, de *Vojska Jugoslavija* (VJ), direct betrokken was bij de aanval. Daarnaast zouden ze bewijzen dat de voorbereidingen voor de aanval al waren begonnen ruim vóór 2 juli 1995, de dag waarop volgens het NIOD-rapport de eerste operationele plannen voor de aanval zijn gemaakt.²³

Cruciale zaken rondom deze documenten blijven echter onduidelijk. Allereerst is niet bekend welke Amerikaanse inlichtingenmensen Zumach inzage zouden hebben gegeven, bij welke dienst zij werkzaam waren en welke rang zij hadden. Vanwege bronbescherming kan Zumach hierover geen mededelingen doen. Ook over de *intercepts* zelf bestaat veel onzekerheid: wat was de inhoud van de *intercepts*? Bevatten ze tactische of strategische informatie? Vanwaar en door wie zijn ze geïntercepteerd? Met wie zijn ze gedeeld? Ook hierover kan Zumach, desgevraagd, nauwelijks nadere inlichtingen geven; hij vermoedt dat het Duitse *intercepts*

20 Wiebes, *Intelligence*, 219, 259-260, 275, 399.

21 Zumach schreef op 30 oktober 2002 een open brief aan Wiebes met kritiek op zijn rapport en herhaalde zijn eigen beweringen in een uitzending van *Argos* op 1 november 2002. Ook recent, in een interview met het NIOD, bleef hij vasthouden aan zijn oorspronkelijke visie. Interview Zumach, 30 juni 2016.

22 Interview Zumach, 30 juni 2016.

23 Wiebes, *Intelligence*, 399-402.

waren die met de Amerikanen zijn gedeeld, maar hij is hier niet zeker van; hij heeft de *intercepts* slechts vluchtig ingezien en niet nauwkeurig kunnen bestuderen.²⁴

De onduidelijkheden rondom de documenten doen de vraag rijzen of Zumach inderdaad *top secret intercepts* van gesprekken tussen Perisić en Mladić – gesprekken bovendien waarin operationele informatie werd uitgewisseld – heeft ingezien. Er is een aantal aanwijzingen dat duidt op het tegendeel.

Ten eerste is het onwaarschijnlijk dat ervaren generaals consequent gedetailleerde aanvalsplannen over de telefoon zouden delen. In het kader van deze verkenning is gesproken met een voormalige Amerikaanse hoge inlichtingenfunctionaris, die direct betrokken was bij de ontwikkelingen in Joegoslavië. Deze zegt dat alle militairen in het voormalige Oostblok ervan doordrongen waren dat ze afgeluisterd werden of konden worden; ze waren immers opgeleid tijdens de Koude Oorlog.²⁵

Ten tweede is er tot op heden niemand geweest die het bestaan van de *intercepts* heeft bevestigd, terwijl voormalig NIOD-onderzoeker Wiebes tijdens zijn onderzoek naar voorkennis een tiental *intelligence officers* uit de Verenigde Staten, Canada en Engeland ernaar gevraagd heeft.²⁶ Hiertegenover staat een bewering van de Duitse generaal b.d. Manfred Eisele: hij acht het bestaan van dergelijke *intercepts* denkbaar. De Amerikaanse inlichtingendiensten zouden er de capaciteiten voor hebben gehad. Maar Eisele redeneert in dit opzicht hypothetisch: hij acht het bestaan van de *intercepts* niet uitgesloten, maar kan desgevraagd geen concrete aanwijzingen overleggen.²⁷ Ook enkele andere onderzoekers en journalisten gaan uit van de waarheid van Zumachs beweringen – zo zou de Duitse onderzoeker Erich Smidt Eenboom deze zelfs met succes hebben gecheckt bij de Bundesnachrichtendienst (BND), die de *intercepts* zou hebben doorspeeld aan een Amerikaanse inlichtingendienst –, zonder dit met bewijzen te staven.²⁸

24 Interview Zumach, 30 juni 2016.

25 Interview met een voormalige hoge CIA-functionaris, die sprak met het NIOD op voorwaarde van anonimiteit, 9 augustus 2016.

26 NIOD. Aanvulling archief Srebrenica, map 37 C.W.

27 Interview Eisele, 17 augustus 2016.

28 *Argos*-uitzending, 1 november 2002. De BND heeft zelf officieel verklaard geen intercepts van gesprekken tussen Perisić en Mladić te bezitten. Zie ook bijvoorbeeld Florence Hartmann, *Le Sang de la realpolitik. L'affaire Srebrenica* (s.l. 2015) 49.

Ten derde is het onwaarschijnlijk dat Amerikaanse *intelligence officers* dit zeer geheime materiaal aan een journalist zouden tonen; zij zouden hiermee een ambtsmisdrijf hebben begaan. En als zij al hiertoe bereid waren, zouden ze de *intercepts* (gedeeltelijk) aan Zumach of een andere journalist of instantie (bijvoorbeeld het ICTY) hebben kunnen overdragen. Dit zijn vragen waarop geen antwoord kan worden gegeven zolang de identiteit van de mogelijke informanten van Zumach onbekend blijft.

Argos

Het onderzoeksjournalistiek radioprogramma *Argos* (VPRO) heeft door de jaren heen veel aandacht besteed aan Srebrenica. In verschillende uitzendingen is de vraag aan de orde gesteld of binnen- en/of buitenlandse inlichtingendiensten de aanval op de enclave hebben zien aankomen – of hadden moeten zien aankomen.²⁹

In de *Argos*-uitzending van 11 juli 2009 verzet kolonel Charlef Brantz, voormalig plaatsvervangend en waarnemend VN-commandant van de sector Noordoost-Bosnië, zich tegen de visie van het NIOD dat de VRS aanvankelijk alleen het zuidelijke deel van de enclave wilde veroveren. ‘Het Drinadal [waarin Srebrenica ligt – NIOD] was door zijn economische en strategische waarde zo belangrijk voor de Bosnische Serven dat men dat gewoon vrij wilde hebben van niet-Bosnisch-Servische en niet-Servische entiteiten.’ Alleen al het feit dat Mladić persoonlijk de aanval leidde, wees er volgens Brantz op dat de Bosnische Serven vanaf het begin de gehele enclave wilden veroveren. Aanvullende argumenten van Brantz waren – volgens de voice-over – het grote aantal ingezette manschappen, de betrokkenheid van troepen uit Servië en de aanwezigheid van paramilitaire bendes als de Arkan Tijgers.³⁰ Hoewel de claims van Brantz niet specifiek over inlichtingen en voorkennis gaan – en dus strikt genomen buiten de onderzoeksvragen van deze verkenning vallen – zijn ze in dit verband toch relevant. De afwijzing van 9 juli 1995 als ‘kantelmoment’ is voor de voorkennisvraag van belang, aangezien er binnen deze zienswijze

29 Bijvoorbeeld: *Argos*, 29 juni 2001, 1 november 2002, 22 december 2006, 5 januari 2007, 10 januari 2007, 11 juli 2009 en 9 juli 2011.

30 *Argos*-uitzending, 9 juli 2011. Brantz heeft hierover bovendien geschreven in *De Srebrenica dagboeken*, dat deels een publicatie van zijn dagboeken uit die tijd betreft. Ch. Brantz, *De Srebrenica dagboeken. Ooggetuigenverslag van een hoofdrolspeler* (Uithoorn 2015) 38, 149-150, 163.

meer tijd nodig was geweest om de aanval voor te bereiden – en dus zou de vraag over voorkennis zich ook kunnen toespitsen op een langere periode dan in de studie van Wiebes staat vermeld.

In verschillende *Argos*-uitzendingen is daarnaast de eerder genoemde Eisele aan het woord gekomen. Hij was ten tijde van het Srebrenica-drama *Assistant Secretary-General for Planning and Support* op het *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO) van de Verenigde Naties. Eisele claimt dat hij enkele maanden voorafgaand aan de aanval Amerikaanse luchtfoto's heeft gezien waarop troepenversterkingen, munitiedroppings en nieuw aangelegde bunkers te zien waren. Ook zag hij dat in de bossen doorgangen voor tanks werden gemaakt en dat er verkenningsoperaties werden uitgevoerd. Deze informatie leidde bij hem tot de volgende conclusie: 'Voor ons in het DPKO was het duidelijk dat de samentrekking van Servische troepen tot doel had de *safe areas* te laten verdwijnen en onder eigen controle te brengen'.³¹

Op 11 juli 2009 wijdde *Argos* een uitzending aan een artikel van de Amerikaanse journalist Greg Miller. Hij had in de *Los Angeles Times* van 1 maart 2009 geschreven over de goede contacten tussen CIA-*Chief of Station* in Belgrado, William Lofgren en het hoofd van de Servische inlichtingendienst, Jovica Stanišić.³² Stanišić sprak op regelmatige basis af met de CIA-officer, waarbij hij belangrijke informatie zou hebben overgedragen en een matigende rol in het conflict zou hebben gespeeld. *Argos* suggereert dat de Amerikanen door dit contact voorkennis hebben gehad over het Servische voornemen om Srebrenica en de twee andere enclaves op te rollen. De documentairemakers vragen zich af: '[W]aarom is die voorkennis destijds niet gebruikt om de verovering van de enclave en de daaropvolgende massamoord te voorkomen?' Deze vraag wordt door oud-minister van Defensie Voorhoeve van een mogelijk antwoord voorzien: 'Het kan zijn dat een aantal schrijftafelstrategen hebben gedacht: als de enclaves worden ingenomen, wordt de situatie overzichtelijker en dat ze in die gedachte een afgrijselijke denkfout hebben begaan'.³³

31 *Argos*-uitzending 8 juli 2005. Vgl. ook *Argos*-uitzendingen van 1 november 2002 en 22 december 2006.

32 Greg Miller, 'Serbian Spy's Trial Lifts Cloak on His CIA Alliance', *LA Times*, 1 maart 2009. Lofgren was *Chief of Station* in Belgrado van 1991 tot 1993.

33 *Argos*, 11 juli 2009.

Weging van de uitspraken in Argos

Kolonel Brantz zou voorafgaand aan de aanval op Srebrenica aanwijzingen hebben gehad dat de enclave in zijn geheel opgerold zou worden.³⁴ Hij kwam tot deze overtuiging op 8 juli 1995 – één dag voor het door de NIOD-onderzoekers beschreven kantelmoment op 9 juli 1995.³⁵ ‘Op 8 juli zei ik: dit gaat verkeerd. Ze gaan voor de hele *safe area*.’³⁶ In het interview dat met hem gehouden is, ontkende hij echter dat hij ruim van tevoren wist wat er stond te gebeuren. ‘We hebben het allemaal verkeerd ingeschat – daar ben ik zelf ook schuldig aan’.³⁷ Bovendien bleek nu dat hij niet onder de indruk was van de omvang van de vrs-leger: ‘Tweehonderd mannen en vijf pantservoertuigen: wat was dat toch een overmacht, hè?’³⁸

Het was dus niet zo dat Brantz voorafgaand aan de aanval met zekerheid wist wanneer en hoe de aanval zou gaan plaatsvinden. Dát de aanval zou komen, daarvan raakte hij steeds meer overtuigd. En pas toen de aanval op de *safe area* was ingezet, maakte hij de persoonlijke en – zo bleek achteraf – juiste inschatting dat de Bosnische Serven het op de hele enclave hadden gemunt.

Brantz’ observaties kunnen van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of het ‘kantelmoment’ van de avond van 9 juli 1995 wel zo cruciaal moet worden gemaakt als het in Wiebes’ studie is. Wiebes stelt, kort gezegd: de vrs was slechts van plan de zuidelijke weg door de enclave in te nemen, maar toen alles zo voorspoedig verliep, besloot Mladić op 9 juli om *en passant* de hele enclave in te nemen. Met de observaties van Brantz in het achterhoofd is het ook mogelijk om een andere gang van zaken denkbaar te achten. Het is niet onwaarschijnlijk – maar overigens ook allerminst bewezen – dat de vrs bij het voorbereiden van een aanval op de enclave verschillende scenario’s uitwerkte. Bij hevige tegenstand zou alleen de zuidelijke weg ingenomen worden, bij enige tegenstand zou ook het gebied tot aan de bebouwde kom erbij worden betrokken en bij weinig tot geen tegenstand zou worden overgegaan tot inname van de gehele

34 Deze aanwijzingen zijn door *Argos*-redacteur Huub Jaspers samengevat in een nawoord bij Brantz’ boek. Brantz, *De Srebrenica dagboeken*, 238-239. Zie ook *Argos*-uitzending, 9 juli 2005.

35 Brantz, *De Srebrenica dagboeken*, 161.

36 Interview Brantz, 15 augustus 2016.

37 Ibidem.

38 Ibidem.

enclave. Door uit te gaan van dit scenariodenken – dat in de militaire praktijk gebruikelijk is – kunnen de visies van Brantz en Wiebes worden verbonden. De voorbereidingen van de vrs zouden zich – zoals Brantz beweert – inderdaad kunnen hebben toegespitst op, onder andere, het innemen van de gehele enclave. En pas op 9 juli zou – zoals Wiebes stelt – een definitieve beslissing zijn genomen, namelijk de beslissing om het scenario van de lichtste tegenstand in werking te laten treden.

Manfred Eisele zegt in verschillende uitzendingen van *Argos* dat hij in de maanden voorafgaand aan de aanval op Srebrenica Amerikaanse luchtfoto's heeft gezien waarop duidelijk aanwijzingen voor een op handen zijnde aanval te onderscheiden waren. In een interview met het NIOD bevestigde Eisele inderdaad het bestaan van de luchtfoto's, waarover hij overigens niet met zekerheid kon zeggen of het satellietfoto's of andersoortige luchtfoto's betrof. Vooral het hoge aantal pantserwagens en munitietransporten richting de enclaves deed hem en zijn collega's vermoeden dat de Bosnische Serven van plan waren om de enclaves in z'n geheel in te nemen, waarbij de prioriteit zou liggen bij Srebrenica. 'We were afraid that it was about to happen', zegt Eisele. Wannéér het zou gaan gebeuren, wist ook hij niet totdat de aanval daadwerkelijk begonnen was.³⁹

De claim van Eisele is enigszins vergelijkbaar met die van Zumach. Beiden zeggen brisant materiaal te hebben gezien, maar kunnen geen bewijzen hiervan tonen. En net als bij Zumachs uitlatingen kunnen ook bij die van Eisele vraagtekens worden geplaatst. Wiebes en zijn collega-auteur, militair historicus Dick Schoonoord, hebben dit in een *Argos*-uitzending van 1 november 2002 gedaan. Zij stellen dat het onwaarschijnlijk is dat Amerikaanse inlichtingendiensten dit soort materiaal met het DPKO hebben gedeeld; ze waren te zeer beducht voor lekken. Bovendien hebben Wiebes en Schoonoord tijdens hun uitgebreide onderzoek geen enkele weerslag van discussies over deze inlichtingen gevonden, noch in de archieven van het DPKO, noch in de *cables* met de commandanten in het veld. In het kader van deze verkenning verklaarde Frank van Kappen, destijds militair adviseur bij de VN, dat hij zich niet kan herinneren dergelijke foto's te hebben gezien, wat opmerkelijk is omdat hij als militair adviseur daar zeker kennis van zou hebben genomen. Bij het DPKO was de algemene opinie inderdaad dat de situatie van de enclaves uiterst

39 Interview Eisele, 17 augustus 2016.

zorgwekkend was. Het doel van de aanwezigheid van UNPROFOR was onder meer 'to deter by presence', maar dit had uitsluitend een politieke betekenis, geen militaire. Van voorkennis van de aanval was echter geen sprake.⁴⁰

Los van de vraag of Eisele inderdaad luchtfoto's heeft gezien waaruit zulke duidelijke inlichtingen waren te halen, zouden deze foto's nauwelijks reële voorkennis van een aanvalsplan hebben kunnen opleveren. De luchtfoto's zouden weliswaar aanwijzingen voor een mogelijke aanval hebben gegeven, maar ze zouden niet hebben kunnen weergeven wanneer en hoe die aanval zou worden ingezet. Zo heeft het feit dat op de foto's in de bossen doorgangen voor tanks te zien zouden zijn geweest, uiteindelijk geen directe relatie tot de aanval op Srebrenica gehad; er is door de tanks gewoon over de weg gereden. Troepen- en materieelverplaatsingen vonden bovendien vaker plaats, gezien het lange front dat Mladić met zijn beperkte middelen moest bedienen. Niet iedere verplaatsing van zwaar oorlogsmaterieel of van een aanzienlijk aantal troepen hoefde dus een ophanden zijnde militaire aanval aan te kondigen.⁴¹ De foto's konden daarom tot niets méér dan de strategische inschatting leiden dat er binnen afzienbare tijd een aanval zou kunnen worden ingezet. Of die aanval daadwerkelijk zou worden ingezet was van vele, per dag veranderende factoren afhankelijk.⁴²

Een derde interessante casus die in een *Argos*-uitzending aan bod komt, is ingebracht door de Amerikaanse journalist Greg Miller: de CIA zou een 'eersteklas-bron' in het machtscentrum van Belgrado hebben, namelijk het hoofd van de Servische Staatsveiligheidsdienst (SDB) Jovica Stanišić. Hoewel *Argos* in het begin van de uitzending van 11 juli 2009 suggereert dat alleen al dit feit zou leiden tot voorkennis over de aanval op Srebrenica, zegt Miller zelf aan het einde van de uitzending dat alle door hem gesproken CIA-functionarissen hem hebben verzekerd dat de aanval op Srebrenica 'iets was waar zij geen kennis van hadden'.⁴³

De eerder genoemde hoge Amerikaanse inlichtingenfunctionaris

40 *Argos*-uitzending, 1 november 2002; interview Van Kappen, 15 oktober 2016.

41 Wiebes, *Intelligence*, 315-316, 348-349, 356, 360, 369.

42 Vergelijk de Amerikaanse inschatting van de militaire vooruitzichten van de oostelijke enclaves op 10 juli 1995: Semi-Statisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'World events', 10 juli 1995.

43 *Argos*-uitzending, 11 juli 2009.

stelt dat Lofgren, van 1991 tot 1993 CIA-*Chief of Station in Belgrado*, waarschijnlijk aan het *LA Times*-artikel van Miller heeft meegewerkt omdat hij de verslaggeving over de zaak-Stanišić – die nog steeds loopt bij het ICTY – niet evenwichtig vond. Lofgren was van mening dat Stanišić een aantal ‘goede dingen’ had gedaan: op instigatie van de Amerikanen zou hij bijvoorbeeld een pauze in het bombarderen van Sarajevo hebben bewerkstelligd. Ook zou hij een belangrijke rol hebben gespeeld bij het beëindigen van de gijzelingscrisis in mei 1995.

De samenwerking tussen Lofgren en Stanišić was volgens de zegsman gebaseerd op wederzijds professioneel respect. Daarom was Lofgren niet tevreden met de manier waarop Stanišić in het *LA Times*-artikel van Miller is opgevoerd. Miller had ten onrechte de indruk gewekt dat Stanišić een agent – ofwel spion – was van de Amerikanen. Dat was niet alleen onjuist, maar volgens de CIA-functionaris ook zeer gevaarlijk voor de persoonlijke veiligheid van Stanišić. Stanišić en Lofgren waren als hoge functionarissen van hun respectieve inlichtingendiensten gelijkwaardige gesprekspartners. Lofgren was niét Stanišić’ *case officer*.

Deze kanttekening bij het artikel van Miller is belangrijk. De liaisonrelatie tussen Lofgren en Stanišić gaf de vs geen enkele controle of invloed op de Servische politieke en militaire elite. De inlichtingenfunctionaris verklaart dat naar zijn weten Lofgren met Stanišić nooit in het bijzonder over Srebrenica heeft gesproken. Dat had wel gekund, want Lofgren hield na terugkeer in Washington – waar hij hoofd werd van de ‘Central Eurasia division’ (de divisie waartoe de voormalige Oostbloklanden behoorden) – het contact met Stanišić in stand. De hoge inlichtingenfunctionaris verklaart dat hij nooit van enige bron tactische *intelligence* over de aanval op Srebrenica heeft gezien. Als er tactische inlichtingen over een komende aanval waren geweest, zou Lofgren er uit hoofde van zijn functie over hebben moeten beschikken. Dat was volgens de hoge inlichtingenfunctionaris niet het geval.⁴⁴

Televisie-documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen*

In samenwerking met *Argos* maakte de omroep *Human* een documentaire die in de aanloop naar de twintigjarige herdenking van het Srebrenica-drama op televisie vertoond is: *Waarom Srebrenica moest vallen* (uit-

⁴⁴ Interview met een voormalige hoge CIA-functionaris, 9 augustus 2016.

gezonden op 29 juni 2015). De documentaire is gebaseerd op enkele uitvoerige interviews – onder anderen met Zumach, Brantz en Eisele – en op nieuw beschikbare, in oktober 2013 gederubriceerde, Amerikaanse overheidsarchieven betreffende de oorlog in Bosnië.

Op het terrein van voorkennis worden verschillende beweringen naar voren gebracht. Zo zegt voormalig VN-medewerker David Harland dat er ten minste één ‘westerse spion’ in het Servische militaire hoofdkwartier zat, die de westerse diensten met *high-value information* zou hebben gevoed.⁴⁵ Een tweede claim wordt gebaseerd op een intern discussiestuk van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken van 9 mei 1995. Daarin staat dat de Britse generaal Rupert Smith toen al zou hebben verwacht dat de Serven de enclaves één voor één zouden ontmantelen om uiteindelijk de ‘hoofdprijs’ Sarajevo aan te vallen.⁴⁶

Weging van de uitspraken in de documentaire Waarom Srebrenica moest vallen

De eerste bewering – volgens David Harland zou er ten minste één ‘westerse spion’ in het Servische militaire hoofdkwartier zitten die de westerse diensten met zeer waardevolle informatie zou voeden – bestaat uit twee elementen. Ten eerste is er de suggestie *dat* er een westerse ‘spion’ in Servië actief zou zijn, en ten tweede claimt Harland dat die hoogwaardige informatie leverde. Het eerste element, de aanwezigheid van zo’n spion, lijkt te stroken met de reeds beschikbare kennis op dit terrein. In het algemeen kan gezegd worden dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn gespecialiseerd in het verzamelen van specifieke informatie. Dat doen zij met gebruikmaking van verschillende methodes, waaronder *open source intelligence* (open bronnen), *signals intelligence* (sigint, inlichtingen verkregen uit technische bronnen) en *human intelligence* (inlichtingen verkregen door de inzet van menselijke bronnen), kortweg *humint*.⁴⁷

In de NIOD-deelstudie over *intelligence* is uitvoerig stilgestaan bij de inlichtingeninwinning van westerse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Daarin is geschetst hoe, als gevolg van een ‘anti-inlichtingencultuur’ binnen de Verenigde Naties (spionage wordt geassocieerd met partijdig-

45 VPRO/Human, *Waarom Srebrenica moest vallen*, 11:18.

46 VPRO/Human, *Waarom Srebrenica moest vallen*, 13:28.

47 L.K. Johnson, ‘Introduction’, in: L.K. Johnson, *Handbook of Intelligence Studies* (New York 2007) 1-14, aldaar 5-6; Wiebes, *Intelligence*, 11-22.

heid),⁴⁸ het op de nationale inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de betrokken westerse (en NAVO-)landen zelf aankwam om inlichtingen te verzamelen. Terwijl bijvoorbeeld de Amerikaanse dienst voor Sigint, de *National Security Agency* al vanaf 1991 de capaciteit aanwendde om zo veel mogelijk politieke, militaire en economische inlichtingen in te winnen, verwierf de Amerikaanse *Defense Intelligence Agency* inlichtingen door het ondervragen van vluchtelingen uit het oorlogsconflict, onder meer in Kroatië.⁴⁹ De *Bundesnachrichtendienst* zou verschillende hooggeplaatste bronnen hebben gehad, waaronder een agent in de Bosnisch-Servische legerleiding, nabij Mladić, en één in de Bosnische Moslimregering, nabij Izetbegović.⁵⁰ Ook de Canadezen en Britten beschikten naar verluidt over hoogwaardige *humint*. De Britse *Secret Intelligence Service* zou net als de BND een bron vlakbij Mladić hebben gerund (zie p. 166 e.v.).⁵¹

Ook al is in het onderzoek voor deze verkenning geen nadere informatie gevonden over de specifieke spion die Harland voor ogen had, dát zo'n spion in het Servische militaire hoofdkwartier zou zijn geworven, is dus zeer goed mogelijk. Of deze westerse 'spion' *high-value* informatie heeft doorspeeld – het tweede element in Harlands claim in de documentaire – is moeilijker te onderzoeken. Het is niet alleen ongewis welke inlichtingendienst de agent runde, maar ook wat onder 'hoogwaardig' verstaan moet worden. Evenmin is het duidelijk of hiermee gesuggereerd wordt dat de betreffende agent van tevoren wist dat het Bosnisch-Servische leger de enclave Srebrenica zou gaan aanvallen en of dit aan de betreffende dienst is doorgegeven. Als dat al zo zou zijn, dan is het – zoals dat ook geldt voor alle andere agenten – de vraag of de informatie op tijd bij de juiste personen is beland en of de cruciale informatie als zodanig herkend is in de stortvloed aan andere informatie die inlichtingen- en veiligheidsdiensten dagelijks te verwerken krijgen.⁵²

De tweede claim van de documentairemakers is gebaseerd op het interne discussiestuk van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken van 9 mei 1995, met daarin de opgetekende verwachting van UN-

48 Ibidem, 43-46.

49 Ibidem, 67.

50 Ibidem, 77.

51 Ibidem, 229, 405.

52 Ibidem, 416.

PROFOR-generaal Rupert Smith dat de Serven de enclaves één voor één zouden ontmantelen om uiteindelijk de ‘hoofdprijs’ Sarajevo aan te vallen. Dat Smith dergelijke verwachtingen koesterde, is niet onbekend. In het NIOD-rapport is hierop vrij uitvoerig ingegaan:

Begin april 1995 ging Smith een stap verder, met het poneren van wat hij noemde zijn ‘thesis’. Die thesis was dat Mladić om politieke en militaire redenen de oostelijke enclaves zou oprollen, of tenminste in omvang terugbrengen, onder gelijktijdige gehele afsluiting van Sarajevo.⁵³

Het betreft hier een persoonlijke verwachting van Smith die hij had ontwikkeld in de periode na zijn eerste gesprek met Mladić op 7 maart 1995. Aangezien operationele details of specifieke data geen onderdeel waren van deze verwachting, kan Smiths verwachting niet worden geïnterpreteerd als een concreet en acuut alarmerend bericht. Ook deze notie is in het NIOD-rapport verwerkt:

Smith [hoorde] in die tijd niet dat de vrs de enclaves daadwerkelijk wilde aanvallen; het was slechts zijn persoonlijke visie. Alleen door kleine dingen, door gesprekken te analyseren en door achtergronden te kennen kon hij proberen in te schatten of de enclaves aangevallen zouden worden. Die informatie vormde zeker geen *hard military intelligence*, maar betrof slechts kleinere zaken die in het algemene beeld van de situatie in Bosnië pasten.⁵⁴

Er is geen reden om van deze interpretatie af te wijken. Het gederubriceerde stuk van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken dat in de tv-documentaire wordt getoond, levert daarvoor geen nieuwe argumenten.

53 NIOD, *Srebrenica*, 1745.

54 NIOD, *Srebrenica*, 1745.

NIEUWE BEVINDINGEN

De documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen* was niet de enige publieke gebeurtenis die aandacht kreeg ten tijde van de twintigjarige herdenking van de massamoord in Srebrenica. Voormalig minister van Defensie Voorhoeve publiceerde in dezelfde periode het boek *Veilige Gebieden*.⁵⁵ Hierin doet Voorhoeve, die ook in de documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen* uitvoerig aan het woord komt, twee voor de voorkennisvraag relevante uitspraken. Deze (en ook andere) uitspraken hebben richting gegeven aan het eigen onderzoek dat door het NIOD voor deze verkenning is verricht. Het is om deze reden dat het boek hier als inleiding op de paragraaf met nieuwe bevindingen wordt gepresenteerd. De mededelingen en interpretaties van Voorhoeve zullen in de hierna volgende bespreking van nieuwe bevindingen nader worden geanalyseerd.

Documenten van de *Balkan Task Force*

Eerder in dit hoofdstuk is de inhoud van de tv-documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen* besproken. Een volgende bron uit de documentaire komt hier aan de orde.

De makers van de documentaire stellen dat de Amerikaanse inlichtingengemeenschap van tevoren op de hoogte was van de aanval. Deze claim wordt gebaseerd op een Amerikaans inlichtingenrapport van 1 juni 1995. Het gaat om een inlichtingenrapport van de *Director of Central Intelligence Interagency Balkan Task Force*, de op 12 juni 1992 opgerichte gezamenlijke werkgroep van de CIA, DIA en NSA die zich op het inlichtingenwerk ten aanzien van de Balkan richtte.⁵⁶ In de documentaire komt dit inlichtingenrapport van die *Balkan Task Force* in beeld.⁵⁷ Het document staat integraal afgedrukt in Voorhoeves boek *Veilige Gebieden*.

55 J. Voorhoeve, *Veilige Gebieden. Falen en slagen bij het beschermen van burgers in oorlogstijd* (Amsterdam/Antwerpen 2015).

56 William J. Clinton Presidential Library, 'Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency' (Arkansas 1 oktober 2013) 15. Internet: https://www.cia.gov/library/publications/international-relations/bosnia-intelligence-and-the-clinton-presidency/Clinton_Bosnia_Booklet.pdf; B. de Graaff and C. Wiebes, 'Fallen off the priority list: was Srebrenica an intelligence failure?', in: T.R. Walton (ed.), *The role of intelligence in ending the war in Bosnia in 1995* (Londen 2014) 149-166, aldaar 149.

57 Central Intelligence Agency, Collection Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency, documentnummer 5235e80c993294098d5174d3, 1995-06-01b – BTF Assessment: Prospects For The Eastern Enclaves Following A UN Retrenchment 01-Jun-95.

Enkele citaten die door de documentairemakers worden uitgelicht zijn: ‘Serbs want the enclaves’, ‘Enclaves are vulnerable’, ‘Srebrenica is probably the most vulnerable’, en ‘UNPROFOR commander Smith believes the Serbs are embarking on a campaign to capture the enclaves.’⁵⁸ Ook wordt de tekst in het document aangehaald waarin de diensten ingaan op de mogelijke gevolgen van een terugtrekking van de UNPROFOR-troepen: de inwoners zouden vluchten en de Serven zouden hen Centraal-Bosnië in drijven. Ieder winteroffensief zou tot ‘substantial casualties amongst the civilian population’ leiden, leest de voice-over voor.⁵⁹ In de documentaire wordt onder meer het volgende citaat voorgelezen:

A successful Bosnian Serb offensive would prompt most of the 120.000 inhabitants of the enclaves [...] to flee the area. The Serbs would seek to drive them into central Bosnia [...]. Any winter offensive would lead to substantial casualties amongst the civilian population because of exposure.⁶⁰

De implicatie hiervan lijkt te zijn dat de Amerikaanse inlichtingendiensten dus niet alleen wisten van de aanstaande aanval (het document werd immers op 1 juni al geschreven), maar ook moeten hebben voorzien dat het voor de bevolking van die enclaves slecht zou aflopen. De documentairemakers komen tot de conclusie ‘dat de verzamelde Amerikaanse inlichtingendiensten een spion hadden in Belgrado, en dat de *Balkan Task Force* waarschuwde voor een op handen zijnde aanval op Srebrenica’.⁶¹

Weging van de documenten van de Balkan Task Force

De conclusies die de documentairemakers trekken op basis van het document zijn tweeledig. Ten eerste stelt de voice-over dat het ‘vaststaat (...) dat de *Balkan Task Force* waarschuwde voor een op handen zijnde aanval’.⁶² Harland en Mohammed Sacirbey, de voormalige Bosnische ambassadeur bij de VN, bevestigen dit later in de documentaire nog eens: de Verenigde Staten wisten van tevoren wél van de aanvalsvorbereidingen

58 VPRO/Human, *Waarom Srebrenica moest vallen*, 15:57.

59 Ibidem, 17:10.

60 Ibidem, 17:10.

61 Ibidem, 21:53.

62 Ibidem, 21:53

en besloten er willens en wetens niet op te reageren.⁶³ Het tweede element van de conclusie schuilt in het citaat over de 'substantive casualties amongst the civilian population'. Impliciet lijkt gesuggereerd te worden dat de Verenigde Staten niet alleen van tevoren wisten dat de aanval op Srebrenica zou plaatsvinden, maar ook dat de Amerikanen zich terdege bewust waren van de gevolgen van zo'n aanval. Anthony Lake, de *National Security Advisor* onder president Clinton, zou eveneens voorafgaand aan de gebeurtenissen van juli 1995 hebben aangevoeld hoe deze gebeurtenissen zouden aflopen, toen hij schreef te vrezen voor een 'humanitaire ramp'.⁶⁴

Vanuit de geschiedwetenschappelijke praktijk van interne en externe bronnenkritiek zijn bij de conclusies van de documentaire enkele kanttekeningen te plaatsen. Allereerst rijst de vraag wat er behalve de genoemde citaten nog meer in het aangehaalde rapport staat. De inhoud bevat bij wijze van scenariodenken een verkenning van de mogelijke gevolgen van een terugtrekking van de UNPROFOR-soldaten uit de enclaves in Oost-Bosnië. Na de gijzelingscrisis van mei 1995 werd die optie serieus overwogen. Het document is opgebouwd uit vier paragrafen. In de eerste paragraaf ('Prospects for the eastern enclaves following a UN retrenchment') worden drie mogelijke gevolgen besproken van een scenario waarin de VN de troepen uit de enclaves zou terugtrekken. De Bosnische Serven zouden dan 'mogelijk niet direct tot eliminatie van de enclaves' overgaan, verwachtte de *Balkan Task Force*. Dat was afhankelijk van de militaire situatie elders in het gebied, de mogelijke dreiging van de NAVO om *air power* in te zetten en de tijd van het jaar. Tussen zes maanden en een jaar na het vertrek van de VN zullen de Serven de enclaves 'vrijwel zeker' in bezit nemen, gaan de CIA, DIA en NSA verder. Daarvoor moest de VRS wel een 'substantiële' hoeveelheid troepen aan andere plekken aan het front onttrekken, maar als ze dat zouden doen, zouden ze bij machte zijn om de enclaves in te nemen. Het derde gevolg van een terugtrekking van de VN zou zijn dat de 'meeste van de 120.000 inwoners van de enclaves', waarvan de meerderheid al vluchteling is, het gebied zou ontvluchten. De Serven zouden proberen hen naar Centraal-Bosnië te drijven. De verwachting was dat een dergelijk offensief in de wintermaanden tijdens die

63 Ibidem, 48:00 e.v.

64 Ibidem, 39:48.

vlucht vele burgers fataal kon worden: 'Any winter offensive would lead to substantial casualties amongst the civil population because of exposure', voorspelde de *Balkan Task Force*.

In de tweede paragraaf ('Serbs want the enclaves') geven de Amerikaanse inlichtingendiensten de intenties van de Bosnische Serven weer. Op basis hiervan kan immers een indicatie worden gegeven van de mogelijke Bosnisch-Servische reactie op het scenario waarin de VN zich zouden terugtrekken uit de oostelijke enclaves. De Bosnische Serven hadden om allerlei redenen belang bij het opdoeken van de enclaves: de enclaves bemoeilijkten Bosnisch-Servische machtsclaims ten aanzien van het gebied in Oost-Bosnië, en ze vormden de basis voor guerrilla-operaties van de Moslims tegen Bosnische Serven. Ook zou eliminatie van de enclaves 7000 Bosnisch-Servische troepen vrijmaken die nu in de regio moesten worden ingezet, en ten slotte meenden de Bosnische Serven dat de Bosnische Moslims in de enclaves in Oost-Bosnië banden hadden met Moslims in Servië.

In de derde paragraaf ('Serbs face some constraints') stellen de diensten zich de vraag of de Bosnische Serven bij machte waren én daadwerkelijk van plan zouden zijn om de enclaves – na een eventuele VN-terugtrekking – in te nemen. De diensten verwachtten niet dat de Bosnische Serven de enclaves direct zouden innemen, mochten de VN zich terugtrekken. Voor een militaire aanval was de inzet van schaarse troepen nodig en het was de vraag of de militaire leiding van de Bosnische Serven wel bereid was dat te doen. Mogelijk zouden ze ervoor kiezen om de enclaves 'onder belegering te laten weggewijnen'. Mogelijk zouden ook NAVO-luchtaanvallen tot uitstel leiden. Uitstel had bovendien het voordeel dat de aandacht van de internationale gemeenschap voor de enclaves zou afnemen. Eén aanval van de Bosnische Moslims zou vervolgens voldoende rechtvaardiging zijn om tot de inname over te gaan. Ook het weer was een factor van belang. Mocht de VN-terugtrekking in de winter plaatsvinden, dan zou dat de benodigde troepenverplaatsingen bemoeilijken (al zouden de Bosnische Moslims met hetzelfde probleem zitten en zou ook de NAVO moeilijk luchtaanvallen kunnen uitvoeren). Als na zes maanden tot een jaar de aanval op de enclaves dan zou plaatsvinden, zouden de Bosnische Serven 'costly house-to-house fighting' willen voorkomen. Ze zouden hun vertrouwde strategie hanteren door de heuvels rondom de belangrijkste dorpen met artillerieposities te bezetten om vandaaruit te proberen de be-

volking met bombardementen te verjagen. Als de burgers weg zijn, zouden de moslimstrijders uiteindelijk volgen, redeneren CIA, DIA en NSA.

In de slotparagraaf ('Enclaves are vulnerable') maken de Amerikaanse inlichtingendiensten een schatting van de militaire weerbaarheid van de enclaves. De paragraaftitel vat die schatting treffend samen: alle drie de enclaves worden 'extreem kwetsbaar' geacht in het geval van een Bosnisch-Servisch offensief. De Moslimtroepen 'zijn effectief al twee jaar afgesneden' van logistieke steun van de Bosnische regering en ze hebben geen zware wapens. Commandanten van het Bosnische Moslimleger hebben bovendien meermaals aangegeven dat zij verwachtten de enclaves niet te kunnen redden, ook al zou het terrein in het voordeel van de verdediging werken. Srebrenica werd als de meest kwetsbare enclave beschouwd, omdat de Bosnische Serven de stad voorafgaand aan de VN-interventie in 1993 al praktisch hadden ingenomen en omdat Žepa qua ligging het defensieve voordeel had door bergen omringd te zijn en Gorazde een aanzienlijke defensiemacht had.⁶⁵

Het inlichtingenrapport heeft dus het karakter van een toekomstverkenning. De mogelijke gevolgen van een scenario waarin de VN haar troepen zou terugtrekken, liepen uiteen en welke gevolgen zo'n terugtrekking daadwerkelijk zouden krijgen, was afhankelijk van talloze factoren. De conclusie dat het 'vaststaat' dat de *Balkan Task Force* waarschuwde voor 'een op handen zijnde aanval', zoals die in de documentaire wordt uitgesproken, strookt daar niet mee. Het document bevat geen expliciet verwoorde waarschuwing voor een militaire aanval door het Bosnisch-Servische leger, noch op Srebrenica, noch op Žepa, noch op Gorazde, zeker niet zolang UNPROFOR-troepen nog aanwezig waren. Het laat zien dat de enclaves inderdaad extreem kwetsbaar waren en vermoedelijk geen kans maakten *als* de Verenigde Naties haar troepen zouden hebben teruggetrokken en *wanneer* de Bosnische Serven dan zouden besluiten om de enclaves aan te vallen.

De bewering dat de Amerikanen de gruwelijke afloop van de Bosnisch-Servische aanval hebben zien aankomen, is op basis van dit document niet vol te houden. In de documentaire citeert de voice-over uit het inlichtingenrapport: 'A successful Bosnian Serb offensive would prompt

65 Central Intelligence Agency, Collection Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency, 1995-06-01b – BTF Assessment: Prospects For The Eastern Enclaves Following A UN Retrenchment 01-Jun-95.

most of the 120.000 inhabitants of the enclaves [...] to flee the area. The Serbs would seek to drive them into central Bosnia [...]. Any winter offensive would lead to substantial casualties [...].⁶⁶ Behalve enkele bijzinnen, spreekt de voice-over een belangrijk deel van de laatste zin niet uit. De gehele laatste zin uit het citaat is namelijk: ‘Any winter offensive would lead to substantial casualties amongst the civil population because of exposure.’ Door ‘amongst the civil population because of exposure’ niet uit te spreken blijft onvermeld dat de inlichtingendiensten inschatten dat onder de opgejaagde bevolking vermoedelijk veel slachtoffers zouden vallen vanwege de *blootstelling* (aan de winterse omstandigheden). Over mogelijke massale executies door de Bosnische Serven wordt niet gerept.

Bovendien is het van belang om deze uitspraak in de context van het gehele document te plaatsen: die doden zijn te verwachten *als* de Verenigde Naties haar troepen zouden hebben teruggetrokken en *wanneer* de Bosnische Serven besloten om de enclaves aan te vallen, redeneert de *Balkan Task Force*.

Externe bronnenkritiek kan helpen bij de nadere interpretatie van het inlichtingenrapport van 1 juni 1995. Het document is onderdeel van een in 2013 door de Amerikaanse overheid vrijgegeven selectie van 341 documenten die betrekking hebben op de oorlog in voormalig Joegoslavië.⁶⁷ Het gaat om stukken van de *National Security Council*, memoranda van de *Balkan Task Force*, belangrijke *intelligence assessments* van de drie deelnemende diensten en een selectie van documenten van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie, en van het Witte Huis.⁶⁸ Dit betreft nadrukkelijk een selectie. De meest geheime documenten, onder meer documenten uit de julidagen van 1995, zijn niet vrijgegeven. Dat maant bij de interpretatie tot voorzichtigheid – een bekend probleem binnen de inlichtingenstudies is dat selectieve openbaarmaking de deur openzet naar manipulatie van het onderzoek.⁶⁹

66 VPRO/Human, *Waarom Srebrenica moest vallen*, 17:10.

67 Ibidem, 45:40 e.v.

68 Bijvoorbeeld: William J. Clinton Presidential Library, ‘Bosnia, intelligence, and the Clinton presidency’ (Arkansas 1 oktober 2013). Internet: https://www.cia.gov/library/publications/international-relations/bosnia-intelligence-and-the-clinton-presidency/Clin-ton_Bosnia_Booklet.pdf.

69 Bijvoorbeeld: R. Aldrich, *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence* (Woodstock en New York 2001) 7-8.

Op basis van de inlichtingenstukken die wel tussen de geopenbaarde documenten zitten, kan niettemin, in aansluiting op wat Bob de Graaff en Cees Wiebes schrijven in hun bijdrage aan de bundel *The Role of Intelligence in Ending the War in Bosnia in 1995* van Timothy Walton, gesteld worden dat het *intelligence report* van 1 juni 1995 past in een bredere stroom *intelligence assessments* van de CIA. In die stukkenstroom wordt veelvuldig verwezen naar het feit dat de Bosnische Serven de enclaves wilden oprollen, maar onder welke omstandigheden de politieke en militaire leiding van de Bosnische Serven precies bereid was om daartoe over te gaan, met welke troepen en op welk moment, bleef ook voor de CIA een *blind spot*.⁷⁰

In deze context is het relevant dat de *Balkan Task Force* op 1 juni nog een ander inlichtingenrapport opstelde. Dit had de titel ‘Bosnian Military Situation after the Withdrawal of UN Peacekeepers’. In het acht pagina’s tellend document worden de militaire intenties en *capabilities* van alle oorlogvoerende landen ingeschat, opnieuw in het kader van een scenario waarin de Verenigde Naties de vredestroepen zouden terugtrekken. In het stuk wordt herhaald dat de inlichtingendiensten verwachtten dat de Bosnische Serven bij machte zouden zijn om de enclaves in te nemen. In het licht van de oorlog in zijn geheel bleven de Bosnische regeringstroepen echter sterk, met name in Centraal-Bosnië. De inlichtingendiensten verwachtten dat geen van de strijdende partijen een *knockout* zou kunnen uitdelen. Veel zou afhangen van de Kroatische steun aan de Bosnische Moslims en de Servische steun aan de Bosnische Serven.⁷¹

Dit tweede rapport onderstreept het feit dat de inlichtingendiensten op 1 juni 1995 niet de alarmbellen rinkelden over een aanstaande aanval op de drie enclaves, laat staan specifiek de aanval op Srebrenica. In beide inlichtingenrapporten schetsen zij een *scenario*. Niet voor een situatie waarin de Bosnische Serven UNPROFOR militair zou verdrijven, maar voor een situatie waarin de Verenigde Naties zouden besluiten om, uit eigener beweging, de troepen terug te trekken uit Bosnië – dus ook

70 Graaff, B. de en C. Wiebes, ‘Fallen off the Priority List: was Srebrenica an Intelligence Failure?’, in: T.R. Walton (ed.), *The Role of Intelligence in Ending the War in Bosnia in 1995* (Londen 2014) 149-166. Vgl 154-157.

71 Central Intelligence Agency, Collection Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency, 1995-06-01a – BTF Assessment: Bosnian military situation after the withdrawal of UN peacekeepers 01-Jun-95.

uit de oostelijke enclaves. Dit werd na de gijzelingscrisis van mei 1995 in diplomatieke en politieke kringen serieus overwogen. Die gijzeling had immers aan alle partijen – de NAVO, de Verenigde Naties, de nationale regeringen – duidelijk gemaakt dat de Bosnische Serven de daar aanwezige blauwhelmen te allen tijde in gijzeling konden nemen. In die zin verlamde de aanwezigheid van de UNPROFOR-troepen in Oost-Bosnië alle VN- en NAVO-inspanningen.⁷² De Amerikaanse regering was overigens sterk gekant tegen zo'n eventuele troepenterugtrekking, mede omwille van 'de bijkomende potentie voor een humanitaire nachtmerrie voor de bevolking' in die gebieden.⁷³

Dat de CIA, DIA en NSA desondanks op basis van de beschikbare inlichtingen over de intenties en *capabilities* van de strijdende partijen dieper nadachten en een *intelligence assessment* schreven over de mogelijke gevolgen van een terugtrekking van de VN, hoeft niet te bevreemden. De CIA deed dat ook buiten de *Balkan Taskforce* om. Op 7 juni verkende die dienst bijvoorbeeld in een *special estimate* van zes pagina's lang, op basis van eigen inlichtingen wat de 'bedreigingen voor en implicaties van een volledige of gedeeltelijke UNPROFOR-terugtrekking van Bosnië en Herzegovina' zouden zijn.⁷⁴ Een terugtrekking van de Verenigde Naties was in mei/juni 1995 geen ondenkbaar scenario, dus was het – om de beleidsmakers en politici te kunnen ondersteunen – begrijpelijk dat de inlichtingendiensten de gevolgen van een dergelijke strategische wending van de oorlog in Bosnië in kaart brachten. Bovendien is het scenariodenken binnen inlichtingen- en veiligheidsdiensten sinds de jaren negentig aan een opmars bezig.⁷⁵ Analisten worden geacht scenario's zo volledig mogelijk uit te tekenen en te proberen de politieke, economische en maat-

72 Interview Quiggin, 28 juni 2016.

73 Central Intelligence Agency, Collection Bosnia, Intelligence, and the Clinton Presidency, 1995-05-29 – Memo, Anthony Lake to President Clinton, SUBJ: Policy for Bosnia Use of US Ground Forces to Support NATO Assistance for Redeployment of UNPROFOR within Bosnia, May 29, 1995.

74 Dit stuk is aangetroffen in het Semi-Statisch Archief van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (SSA AIVD), waar het overigens pas op 27 juli 1995 is geborgen. 'Threats to and implications of a complete or partial UNPROFOR withdrawal from Bosnia and Herzegovina, 7 June 1995, verzonden 20 juli 1995 (waarom dit stuk op 20 juli verzonden is, en aan wie, is niet na te gaan).

75 Bijvoorbeeld: R. Aldrich, Transatlantic Intelligence and Security Cooperation, *International Affairs*, 80, 4 (juni 2004) 731-753.

schappelijke *driving forces* achter scenarioveranderingen te identificeren.⁷⁶ De in de twee inlichtingenrapporten uitgetekende scenario's passen binnen deze trend.

Britse en Amerikaanse voorkennis?

a. Voorhoeve en Wiebes over mogelijke voorkennis

Oud-minister van Defensie Voorhoeve schrijft in zijn boek *Veilige Gebieden*, dat hij in augustus 1995 'een kopie van een inlichtingenrapport van een bondgenoot van Nederland' in handen kreeg. Die werd hem verstrekt door 'een hoge Nederlandse officier buiten de normale hiërarchische lijnen' om.⁷⁷ Voorhoeve mocht het stuk bestuderen en maakte aantekeningen: een 'belangrijke Servische bron' had in mei 1995 gemeld dat het Bosnisch-Servische leger 'voornemens was de drie oostelijke enclaves (Srebrenica, Žepa en Goražde) in te nemen'. Het stuk was voor Voorhoeve aanleiding om een 'Nederlandse inlichtingendeskundige op te dragen te rapporteren of ook andere bondgenootschappelijke diensten voorkennis hadden gehad'. De conclusie in het daaruit resulterende rapport was dat 'niet één, maar twee bondgenoten – leden van de Veiligheidsraad – wisten van deze voornemens'.⁷⁸

Voorhoeve heeft tijdens de verhoren van de commissie Bakker twee keer gezegd dat er geen *tijdige* inlichtingen waren over de aanval op Srebrenica, maar dat er – achteraf – wel informatie beschikbaar bleek.⁷⁹ De documenten waar Voorhoeve zijn claims op baseert, komen aan de orde in de deelstudie van Wiebes over *intelligence*.

Het eerste document, de kopie van een inlichtingenrapport van een 'bondgenoot van Nederland', komt ter sprake op pagina 410 van deze deelstudie. Wiebes schrijft hier dat 'de Britse buitenlandse inlichtingendienst' indicaties zou hebben gehad 'dat de vrs de enclave zou aanvallen' met 'etnische zuivering als ultiem doel'. Die indicaties zouden zijn opgenomen in een rapport dat de Britse inlichtingendienst op 15 juni 1995 aan

76 P. Schwartz, *The Art of the Long View* (New York 1991) 110.

77 Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 160.

78 Ibidem, 161.

79 Nationaal Archief, Archief J. Voorhoeve, inv.nr. 1, 'Verwijderde passages uit interviews van Niod-onderzoekers met Voorhoeve, 23 maart 1997 en 1 oktober 2001, toegezonden met memo J.C.H. Blom, 6 januari 2005.

partnerdiensten zou hebben verzonden, ook aan de Militaire Inlichtingendienst. Bij die dienst was het evenwel pas op 12 juli 1995 ontvangen. 'Door een misverstand was het blijven liggen op de Britse ambassade,' meldt Wiebes.⁸⁰

In zijn onderzoek had hij het stuk kunnen inzien en er enkele betrouwen over kunnen interviewen. Op basis daarvan stelde Wiebes vast dat het betreffende rapport niet van een datum was voorzien, geen evaluatie bevatte en dat er 'geen indicatie van de betrouwbaarheid van de bron' werd gegeven.⁸¹ Dat breder binnen de Britse inlichtingengemeenschap weinig waarde werd gehecht aan de inhoud van het bericht, zou blijken uit een rapport van het Britse *Joint Intelligence Committee*, waarin de gezamenlijke inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de politieke en ambtelijke afnemers van inlichtingen vergaderen. Begin juni verwachtte die commissie namelijk dat de Bosnische Serven de enclaves op dat moment niet zouden aanvallen.⁸²

Volgens een gesprekscontact van Wiebes in de Britse inlichtingengemeenschap was de informatie afkomstig van een bron die de Britse *Secret Intelligence Service* (SIS) vlakbij Mladić had geworven. Diezelfde bron gaf ook aan dat deze specifieke inlichtingen tot een discussie in de Britse inlichtingengemeenschap hadden geleid. Op 28 en 29 juni 1995 werd Nederland bij die discussie betrokken, toen enkele medewerkers van de MID/KL in Londen overlegden met de Bosniëdesk van de Britse *Defence Intelligence Staff* (DIS). Dergelijke bilaterale ontmoetingen vonden in het kader van de *intelligence liaison* tussen de Britten en Nederlanders vaker plaats. Dat er in Britse inlichtingenkringen verschillend gedacht werd over de inlichtingen van M16 (vermoedelijk ging het hier om hetzelfde bericht van de M16-bron bij Mladić), bleek toen een van de aanwezige Nederlandse analisten *en marge* van de officiële ontmoeting te horen kreeg dat de VRS een aanval op de oostelijke enclaves plande. Die uitspraak deed de betreffende DIS-analist op eigen titel. Hij baseerde zich op inlichtingen van M16, die ook zouden uitwijzen dat Srebrenica vermoedelijk als eerste zou worden aangevallen. Met een dergelijke aanval op de enclaves, of dat

80 Wiebes, *Intelligence*, 410.

81 Ibidem, noot 331: de basis hiervoor wordt gevormd het confidentiële interview nummer 18.

82 Ibidem, noot 332: de basis hiervoor wordt gevormd door het confidentiële interview nummer 8.

nu bij een dreiging bleef of tot verkleining of inname van de enclaves door de vrs zou leiden, wilden de Bosnische Serviërs Sarajevo naar de onderhandelingstafel krijgen, vatte de DIS-analist de SIS-inlichtingen samen. Volgens hem diende die informatie serieus te worden genomen.⁸³

De DIS-analist vond dus dat het officiële standpunt van de DIS – zoals dat aan de Nederlanders was gecommuniceerd – geen recht deed aan de inlichtingen van SIS en deze *intelligence* dus onvoldoende liet meewegen. Het officiële standpunt werd een dag later vervat in een DIS-assessment van 30 juni 1995 dat aan de NAVO-inlichtingenpartners werd verstuurd. Hierin werd niet gewaarschuwd voor een aanstaande aanval. In plaats daarvan werd de verwachting uitgesproken dat een aanval op de enclaves nauwelijks op tijd zou zijn waar te nemen, omdat er slechts in geringe mate troepenopbouw zou plaatsvinden.⁸⁴ Na terugkomst van de MID-analisten in Nederland ontstond discussie over wat er met de op persoonlijke titel gedane uitspraken moest gebeuren. Besloten werd om het officiële DIS-standpunt te volgen. De MID/KL rapporteerde er niet over. In de *intelligence summaries* werd de melding niet meegewogen in de inschatting van de situatie.⁸⁵

Het tweede document dat Voorhoeve noemt (het interne MID-onderzoek) komt eveneens ter sprake in de deelstudie van Wiebes. Het wordt op hoofdlijnen samengevat: de Militaire Inlichtingendienst startte na de val van Srebrenica een onderzoek naar wat de buitenlandse partners wisten. De conclusie van het rapport was dat de Amerikanen en de Britten in juni indicaties hadden dat de vrs voornemens was een militaire operatie (tegen de enclaves) uit te voeren. Ook bleek uit dit onderzoek dat de CIA over een ‘variety of reports’ zou beschikken waaruit zou blijken dat een offensief in juni 1995 zou beginnen, nadat het offensief van de Bosnische Moslims rond Sarajevo de vrs enige vertraging had opgeleverd. Uit een rapport dat de Militaire Inlichtingendienst/KL op 12 juli 1995 ontving, bleek echter dat de ‘variety of reports’ nooit waren ontvangen.⁸⁶

Om de inhoud van de besproken documenten op waarde te kunnen schatten, is voor deze verkenning aanvullend bronnenonderzoek verricht

83 Ibidem, 396, 397.

84 Ibidem, 397, 398, 412.

85 Ibidem, 397.

86 Ibidem, 410.

in de archieven van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Een klein deel van het archiefonderzoek heeft bestaan uit het opsporen van gerelateerde documenten uit de periode 1995-1996. Het doel daarvan was de context van de documenten goed in beeld te krijgen. Daarnaast is – conform de onderzoeksopdracht – nagegaan of zich in de genoemde archieven informatie uit de periode na 2002 bevindt, die licht kan werpen op de voorkennisvraag. Er zijn ook enkele interviews gehouden met betrokkenen, om zo een duidelijker beeld te krijgen van de totstandkoming van beide documenten. Het resultaat van het onderzoek wordt eerst gepresenteerd en geanalyseerd. Ten slotte worden ze in het licht van de claims – ‘bondgenoten hadden voorkennis’ – gewogen.

b. Het Britse inlichtingenbericht van 15 juni 1995

In kringen van de Britse inlichtingendienst circuleerde een bericht met een melding van eind mei 1995, dat het voor de VRS een prioriteit was binnen drie weken de oostelijke enclaves Srebrenica, Žepa en Gorazde in bezit te nemen. Het doel was de enclaves van Moslims te zuiveren. De Moslimbevolking zou niet verdreven worden, maar kon als ruilobject worden gebruikt wanneer onder begeleiding van de VN in het kader van een vredesregeling een bevolkingsruil tussen Serven en Moslims zou plaats vinden.

Uit vergelijking van vertrouwelijke stukken blijkt dat dit soort rapporten minder ondubbelzinnig een aanval op de enclave aankondigden dan op het eerste gezicht uit de tekst zou kunnen lijken.⁸⁷ Dergelijke inlichtingenrapporten van buitenlandse diensten werden regelmatig aan de Nederlandse zusterdiensten ter beschikking gesteld. Wat de situatie in voormalig Joegoslavië betreft ging het om berichten over en commentaren op politieke en militaire ontwikkelingen, maar ook over economie en criminaliteit. Soms was het ruwe, gevarieerde informatie, maar er waren ook analyses bij. Sommige berichten berustten op informatie van eigen diensten en overheden, andere informatie was via een relevante bron vertrouwelijk ingewonnen. In dat laatste geval stond er een indicatie van de betrouwbaarheid bij. Het ging in de berichten bijvoorbeeld om de staat

⁸⁷ Inlichtingenrapporten, vertrouwelijk wegens de derde-partijregel, Semi-Statisch Archief AIVD; interview MIVD-medewerker -1, 5 augustus 2016; interview MIVD-medewerker -2, 29 juli 2016; interview AIVD-medewerker-2, 20 juni 2016.

van de gevechtseenheden van de verschillende bevolkingsgroepen of om de betrokkenheid van omliggende landen als Macedonië en Albanië. In het voorjaar van 1995 stond vooral Krajina in de aandacht, maar ook werd gewezen op de Servische woongebieden rond Sarajevo die door de Bosnische Moslims werden bedreigd. Scenario's over deze en andere mogelijke ontwikkelingen werden geschetst. Door inzage in deze vertrouwelijke rapporten is de context van het eerder boven besproken inlichtingenrapport van 15 juni 1995 verhelderd. Dat maakt het mogelijk een scherper beeld te krijgen van de mate van eventuele voorkennis in het inlichtingendomein.⁸⁸

Begin juni 1995 wordt door inlichtingendiensten in kaart gebracht in welke mate de oostelijke enclaves bedreigd worden. Aandacht wordt besteed aan de gebrekkige voedsel- en brandstofaanvoer in de enclaves en aan de verslechterde hygiëne en gezondheidstoestand van de bevolking. De vrs wilde voorkomen dat het Bosnische Moslimleger in de komende tijd sterker zou worden en klaagde voortdurend over gewapende Moslimacties vanuit de enclaves. De vrs oefende druk uit op de het Bosnische leger om zich uit de enclaves terug te trekken.

Kennisname van inlichtingenrapporten versterkt het vermoeden dat de Bosnische Serven de enclaves op korte termijn verder zouden 'uitknijpen'. Mochten de vn de enclaves gewapenderhand willen bevoorraden, dan zouden de Serven dit militair verhinderen. Door te dreigen met het opnieuw in gijzeling nemen van vn-soldaten zouden ze NAVO-luchtaanvallen willen vermijden. De Bosnische Serven waren militair in staat om de oostelijke enclaves in te nemen, waarbij Žepa als de meest kwetsbare en Gorazde als de best verdedigde enclave werd beschouwd. Bij een in bezit nemen van de enclaves vermelden buitenlandse inlichtingendiensten als voordeel voor de Serven het vrijmaken van duizenden militairen om elders aan het front te strijden. Het nadeel was dat een aanval kostbaar zou zijn en de Bosnische Moslims de mogelijkheid zou bieden om elders in het offensief te gaan. Een dergelijke redenering leidde tot de conclusie dat een Bosnisch-Servische aanval op de *safe areas* niet waarschijnlijk was, ook al omdat, zoals eerder gesteld, het eenvoudiger was de enclave 'uit te knijpen'. Vergelijkbare analyses leidden tot het vermoeden dat de Serven,

88 Semi-statisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, vertrouwelijk bericht aan de BVD, 20 december 1996, vertrouwelijk bericht aan de BVD, 9 januari 1997.

die leden aan een tekort aan manschappen, zich voorlopig vooral zouden richten op het tegengaan van de bevoorrading van de enclaves en van Sarajevo.

In deze context kwam ook het genoemde M16-bericht van 15 juni tot stand waarin aanwijzingen werden vermeld voor een Bosnisch-Servische aanval op Žepa, Srebrenica en Gorazde, met als einddoel etnische zuivering.⁸⁹

Er waren in inlichtingenkringen scenario's opgesteld voor een situatie zoals die onder meer in het rapport van de Amerikaanse *Balkan Task Force* van 1 juni 1995 was geschetst: wat zouden de gevolgen zijn van een eventuele terugtrekking van UNPROFOR uit Bosnië? Bosnische Kroaten zouden zo'n vertrek willen verhinderen, maar de Bosnische Moslims en de Serven zouden ambivalent staan tegenover zo'n vertrek. Milošević had verklaard dat hij de VN in het gebied wilde houden. Maar het stond wel vast dat de VRS na een vertrek van de VN de enclaves onder controle wilde brengen, wat tot een humanitaire crisis zou kunnen leiden. Verder schetsen de scenario's tot welke problemen het vertrek van de VN zou kunnen leiden, zoals de intensivering van de strijd elders in Bosnië en groei van de etnische spanningen.

Naar aanleiding van de verschijning van het NIOD-rapport in 2002, uitte het Verenigd Koninkrijk zijn zorg over enkele passages in de deelstudie over *Intelligence*. Op 25 april 2002 liet een vertegenwoordiger van de Britse inlichtingendienst M16 in Nederland aan de waarnemend directeur van de Militaire Inlichtingendienst commodore F.H. Meulman weten dat het ging om de reeds eerder aangehaalde passage waarin gesteld wordt dat het betreffende inlichtingenrapport van de Britten 'door een misverstand' op de Britse ambassade was blijven liggen. Samen met de opmerking dat er op het betreffende stuk geen datum en geen indicatie van de betrouwbaarheid van de bron zouden staan, werd hiermee volgens de Britten de indruk gewekt dat er sprake zou zijn van 'failures' aan Britse zijde. Dezelfde zorg zou de Britse ambassadeur in Den Haag diezelfde middag uitspreken aan de coördinator voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij het ministerie van Algemene Zaken, Visser.

Nu de zaak mogelijk politiek relevant werd – de commissie-Bakker deed onderzoek en mogelijk zou de kwestie in het parlement ter sprake

⁸⁹ Wiebes, *Intelligence*, 410; Voorhoeve, *Veilige gebieden*, 160.

komen – was er volgens de Britten enige haast om het beeld dat zij nalatig waren geweest of zelfs willens en wetens relevante inlichtingen onder zich hadden gehouden, recht te zetten. De *intelligence liaison* liet Meulman daarom weten dat het genoemde rapport al op 19 juni 1995 aanwezig was op de Britse ambassade in Den Haag. De MID zou het rapport in hardcopy zelf komen ophalen, maar heeft dit pas op 12 juli – de dag na de val van de enclave – gedaan. Daarnaast hadden de Britten het rapport digitaal verstuurd naar de BVD, die het op 26 juni 1995 zou hebben ontvangen en geregistreerd. De suggestie dat er geen datering en geen indicatie van de betrouwbaarheid van de bron bij het stuk zouden zitten, was eveneens onjuist, vervolgde de Brit. Er was wel degelijk sprake van een datering, namelijk 15 juni 1995, en van een duidelijke ‘source description’. Tot slot was er aan Britse zijde verbazing dat dit document nu toch expliciet genoemd stond, terwijl het uit het oogpunt van bronbescherming niet aan de NIOD-onderzoekers ter inzage had mogen worden gegeven. De ‘derdepartijregel’ – de regel die inlichtingen- en veiligheidsdiensten verplicht om verkregen inlichtingen van buitenlandse partnerdiensten niet zonder expliciete toestemming van de betreffende partnerdienst vrij te geven – leek te zijn geschonden.⁹⁰

Meulman bracht de Britse boodschap over aan de leiding van het departement van Defensie. Omdat de Britse ambassadeur dezelfde vraag ook bij coördinator Visser had neergelegd, werden behalve Defensie ook de departementen van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken betrokken.⁹¹ Secretaris-generaal van Defensie D.J. Barth had de ambtelijke leiding en liet Meulman een nota opstellen. Deze nota zou de grondslag vormen voor een antwoord aan de Britten. De vraag of met de vermelding van het M16-rapport de derdepartijregel geschonden was, beantwoordde Barth negatief. Het M16-rapport was destijds slechts ter inzage gegeven ‘als achtergrondinformatie’, nadat de Britten een verzoek tot

90 Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), nota F.H. Meulman aan minister van Defensie, staatssecretaris van Defensie en secretaris-generaal, 25 april 2002. DIS-nummer DIS2002007698.

91 Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), nota F.H. Meulman aan minister van Defensie, staatssecretaris van Defensie en secretaris-generaal, 25 april 2002. DIS-nummer DIS2002007698; Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), brief secretaris-generaal van Defensie D.J. Barth aan secretaris-generaal van Algemene Zaken W.J. Kuijken, secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken F.A.M. Majoor en secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken J.W. Holtslag, 26 april 2002. DIS-nummer D2002001318.

overhandiging van het rapport tot twee keer toe hadden afgewezen. Waar bij Wiebes over het stuk gesproken wordt, wordt in de voetnoten dan ook niet verwezen naar het rapport maar naar twee vertrouwelijke gesprekken.⁹²

Daarnaast ging Barths nota in op de ‘feitelijke gang van zaken’ bij (toen nog) de Militaire Inlichtingendienst en de Binnenlandse Veiligheidsdienst, rondom het bewuste Britse inlichtingenrapport.⁹³ Navraag bij enkele medewerkers die in 1995 betrokken waren, leverde geen sluitend antwoord op de vraag waarom het document niet was opgehaald, terwijl ‘voor de val van de enclave bij de toenmalige leiding van de MID bekend was dat het door de SIS genoemde document op de Ambassade aanwezig was en dat iemand het zou ophalen’.⁹⁴ Mogelijk speelde een rol dat ‘de toentertijd geldende procedure erin voorzag dat alleen het Hoofd van de MID en het Waarnemend Hoofd van de Afdeling Operatiën, namens de MID bevoegd waren de documenten in ontvangst te nemen’. Omdat deze beide functionarissen afwezig waren, ‘bleven documenten onopgehaald’. De oorzaak lag dus niet bij de Britten.

Om de feitelijke gang van zaken bij de BVD in beeld te krijgen, heeft Meulman op 25 april 2002 aan het plaatsvervangend hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst gevraagd of het klopte dat het bewuste inlichtingenrapport in 1995 inderdaad bij de BVD was binnengekomen. Daarbij heeft Meulman zijn BVD-collega tevens gevraagd wat er verder met het rapport gebeurd is.⁹⁵ Secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken J.W. Holtslag gaf op 13 juni antwoord. Archiefonderzoek bij de BVD had uitgewezen ‘dat de BVD inderdaad de beschikking heeft over het bewuste MI6 bericht dat, in tegenstelling tot hetgeen in de deelstudie is vermeld,

92 Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), brief secretaris-generaal D.J. Barth aan coördinator I&V, 3 juli 2002 (11 juli 2002 verzonden), DIS-nummer D 2002002205.

93 In 2002 werden de MID en BVD omgedoopt in respectievelijk de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

94 Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), brief F.H. Meulman aan minister, staatssecretaris en secretaris-generaal van Defensie, 26 april 2002, DIS-nummer 2002007784. MID-medewerker-1 merkt op dat de leiding van de MID hoogstens kon weten dat er een dossier op de ambassade lag, niet wat de inhoud daarvan was.

95 Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), brief F.H. Meulman aan minister, staatssecretaris en secretaris-generaal van Defensie, 26 april 2002, DIS-nummer 2002007784.

voorzien is van een datum (15 juni 1995) en een bronvermelding'. Het bericht was via de 'beveiligde verbinding' op 22 juni 1995 bij de BVD binnengekomen en geregistreerd, rapporteerde Holtslag. In antwoord op de tweede vraag (wat is er verder mee gebeurd?) is navraag gedaan bij een aantal BVD-medewerkers 'die destijds deze berichten lazen in het kader van het onderzoek naar de eventuele risico's voor de binnenlandse veiligheid vanwege de situatie in voormalig Joegoslavië'.

Hieruit kwam naar voren dat dit type berichten indertijd in bulkhoeveelheden werden aangeleverd en behoorden tot de categorie routineberichten, die primair de MID regardeerden. Zo is het bericht ook behandeld. Of het tot nadere actie had geleid viel niet meer na te gaan. Het lag niet voor de hand, want op het schutblad 'waarop onder andere opmerkingen, vragen ed. kunnen worden aangetekend' stond niets vermeld. 'Bij de MID en BVD was bekend dat de berichten als waarvan hier sprake is (landendocumentatie) steevast ter kennis werden gebracht van deze beide diensten,' schreef Holtslag. Het lag dus niet voor de hand dat de BVD de MID hierover 'alerteerde', vervolgde de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken – vooral omdat 'mocht worden aangenomen dat de Britten deze voor het gebied relevante informatie al hadden doorgegeven aan de andere ter plaatse aanwezige competente (militaire) diensten. Het ging immers om 'een bron ter plaatse' en het bericht stamde van 15 juni 1995.⁹⁶

Ook toenmalig hoofd-AIVD Sybrand van Hulst was niet verbaasd dat het document destijds ook bij Binnenlandse Veiligheidsdienst was binnengekomen. Immers de BVD ontving de berichten bestemd voor de MID eveneens direct van de Britse dienst. Er was van oudsher een goede verstandhouding met de Britse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dat de BVD het stuk ontving, betekende echter niet dat het meteen bekeken werd. Het ging immers om militaire inlichtingen, dus het stuk regardeerde primair de MID. Dat de BVD het stuk niet goed bestudeerd had en daarom ook de MID niets had laten weten, is het gevolg van de noodzakelijke prioriteitstelling. Toen in 2002 het stuk nog eens uit het archief werd gehaald en nu ook inhoudelijk werd beoordeeld, kwam de AIVD tot

96 Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), brief secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken J.W. Holtslag aan zijn collega van Defensie D.J. Barth, 13 juni 2002.

de slotsom dat de loop der gebeurtenissen niet anders was geweest als de BVD het stuk destijds wél had bekeken. De dienst was van mening dat het geen directe voorkennis betrof en dat geen serieus te nemen signalen waren gemist.⁹⁷

Het was overigens niet voor het eerst dat van Britse zijde de zorg werd geuit dat hun inlichtingenrapporten via het NIOD-onderzoek in de openbaarheid zouden komen. De Britten uitten ook in 1996 en 1997 hun bezorgdheid dat hun rapporten in strijd met de derdepartijregel aan derden, bijvoorbeeld het NIOD, ter inzage werden gegeven en eventueel in de openbaarheid zouden komen.⁹⁸

c. Het rapport van de MID

Het interne onderzoeksrapport van de MID stelt twee vragen aan de orde: enerzijds of ‘de MID in de maanden voorafgaande aan de val van de enclave beschikte over inlichtingen/indicaties voor een ophanden zijnde grootschalige aanval op Srebrenica’ en anderzijds of ‘buitenlandse partnerdiensten over dergelijke informatie beschikten’. Deze vragen worden in genummerde alinea’s beantwoord. In de alinea’s 1 tot en met 3 wordt de aanleiding van het interne onderzoek verwoord. Volgens de steller van de nota, die werd opgesteld onder verantwoordelijkheid van het hoofd van de Militaire Inlichtingendienst, brigadegeneraal mr. J.C.F. Knapp, was de aanleiding voor het onderzoek een bericht in *De Volkskrant* van 11 juli 1996. Daarin werd vermeld dat minister Voorhoeve begin juni 1995, dus ‘ruim een maand vóór de val van de enclave Srebrenica, op de hoogte was van de aanvoer van verse Servische troepen naar de enclave’. In *De Volkskrant* had Voorhoeve gezegd van tevoren gevreesd te hebben voor een aanval, mede omdat Sacirbey hem hiervan op 3 juni 1995 in Parijs op de hoogte zou hebben gesteld. Volgens Sacirbey had iedereen informatie ‘dat er een aanval op komst was’.⁹⁹

De beschouwing over de ‘MID-informatiepositie met betrekking tot Srebrenica’ beslaat punten 4 tot en met 9. Hierin wordt de context van het inlichtingenwerk geschetst. De vooronderstelling van de MID was ‘dat

⁹⁷ Interview Van Hulst, 26 juli 2016.

⁹⁸ Semi-statisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, bericht aan de BVD, 9 januari 1997.

⁹⁹ ‘Voorhoeve wist van aanvoer Serviërs naar Srebrenica’, *de Volkskrant*, 11 juli 1996.

de BSA reeds vanaf 1993 voldoende militair vermogen rond Srebrenica had geconcentreerd om de enclave in te nemen'. 'De enige vraag was of, en zo ja, wanneer deze militaire middelen voor dat doel zouden worden ingezet'. Aanwijzingen daarvoor had de MID niet, al waren er in retrospectief twee berichten die de AIV/KL bereikten die 'duidden op mogelijke Servische intenties in die richting'.

De informatiepositie van buitenlandse partnerdiensten wordt in de alinea's 12 tot en met 19 behandeld. De eerste bevinding, onder punt 12, is dat het 'vast staat dat de Amerikaanse inlichtingendienst CIA en de Britse inlichtingengemeenschap in de maand juni beschikten over aanwijzingen dat de Bosnische Serviërs die maand operaties hadden gepland tegen de enclaves in Oost-Bosnië'. De Amerikaanse voorkennis zou blijken uit de vermelding van de 'variety of reports' die over de mogelijke aanval zouden gaan, alhoewel die nooit bij de MID waren binnengekomen.

De Britse voorkennis zou volgens het MID-rapport blijken uit het eerder genoemde stuk van 15 juni 1995, dat pas op 12 juli 1995 bij de MID was binnengekomen. Waarom dit stuk zo laat pas bij de MID beland was, kon 'niet meer worden vastgesteld'. Over de 'door de Britten aangehaalde bron' was binnen de Britse inlichtingengemeenschap echter '(uitvoerige) discussie' geweest. 'Waarschijnlijk waren de meningen over het waarheidsgehalte van de informatie van deze SIS-bron verdeeld,' veronderstelt de MID. Zowel de Verenigde Staten als het Verenigd Koninkrijk had overigens desgevraagd op politiek en op dienstenniveau ontkend dat hun inlichtingengemeenschap 'voorafgaande aan de val van Srebrenica over geëvalueerde inlichtingengegevens beschikte die duidden op een aanval van de Bosnische Serviërs met als doel de enclave geheel onder controle te brengen.'

De conclusie van het gehele stuk, vervat in alinea's 20, 21 en 22, luidt dat de MID niet vooraf beschikte over 'inlichtingen of concrete aanwijzingen over een op handen zijnde grootschalige Bosnisch-Servische aanval op de enclave met als doel deze in te nemen.' 'Daarentegen beschikten zowel de CIA als de Britse inlichtingengemeenschap wel over gegevens die erop wezen dat de Bosnische Serviërs in juni 1995 (grootschalige) operaties planden tegen de enclaves in Oost-Bosnië,' vervolgt de steller. Die informatie kreeg de MID echter niet of te laat. In de laatste alinea laat Knapp weten dat deze in alinea's 20 en 21 verwoorde conclusie 'niet geëx-

ploiteerd' kon worden, omdat dit de gegevensuitwisseling met de Amerikanen en Britten in gevaar zou brengen.¹⁰⁰

Het rapport van de MID vermeldde dat Britse, Amerikaanse en Duitse inlichtingenrapporten voor dit onderzoek zijn geraadpleegd.¹⁰¹ Hoewel in de loop der tijd ook anderen binnen de MID zich met de vraag naar voorkennis bij buitenlandse diensten bezig hadden gehouden,¹⁰² werd het rapport-Knapp – zoals het bekend kwam te staan – het basisdocument. Steeds als nadien Srebrenica aan de orde kwam, werd dit stuk erbij gehaald.¹⁰³

Op 26 juli 1996 stuurde Knapp het document naar de Defensietop. Via de directeur Inlichtingen van de MID werd bovendien minister Voorhoeve op de hoogte gesteld van de resultaten.¹⁰⁴ Die kreeg het originele document te zien en trok op basis daarvan de conclusie dat de Britten en Amerikanen over voorkennis over de aanval op Srebrenica hadden beschikt. Het rapport sloot nauw aan bij zijn indruk dat de Britten uiterst terughoudend waren bij hun inspanningen voor Srebrenica.¹⁰⁵

Tijdens het archiefonderzoek zijn verschillende versies van het rapport aangetroffen. Het originele document is in het Defensie-archief in Rijswijk terug te vinden. Bij de MIVD is een andere versie van het rapport-Knapp aangetroffen.¹⁰⁶ Tussen de oorspronkelijke versie en de latere versie, die destijds aan de onderzoekers van het NIOD beschikbaar is gesteld, zitten enkele verschillen. De latere versie van het rapport-Knapp is geschoond van 'partnerinformatie'. Daar waar over de informatiepositie

100 Semi-statisch Informatiebeheer Defensie (Rijswijk), door NIOD-onderzoek inzake Srebrenica, interimrapportage Srebrenica, DIS96001592, 26 juli 1996. Nota van de MID voor de minister van Defensie over de vraag naar de mogelijke voorkennis van de MID c.q. zusterdiensten van een grootschalige aanval op Srebrenica, 26 juli 1996.

101 Semi-statisch Archief Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Archiefonderzoek MID 'enige aantekeningen'.

102 Bijvoorbeeld: Semi-statisch Archief Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, HOOFD MID/KL aan ChefStaf MID, 18 maart 1997, onderwerp: inlichtingen ten tijde van Srebrenica, A = 'stukje tekst van Lkol Van Geldere' met aantekeningen Mulder Hoofd MID/KL.

103 Interview MIVD-medewerker-1, 5 augustus 2016.

104 Interview MIVD-medewerker-1, 5 augustus 2016.

105 Interview Voorhoeve, 5 augustus 2016; Voorhoeve, *Veilige Gebieden*.

106 Bijvoorbeeld als bijlage bij de nota van Barth over de Britse kwestie in 2002: Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), brief secretaris-generaal D.J. Barth aan coördinator I&V, 3 juli 2002 (11 juli 2002 verzonden), DIS-nummer D 2002002205.

van buitenlandse zusterdiensten wordt gesproken (alineas 12 tot en met 22), werd daarom uit het oogpunt van bronbescherming (specifieker: om de derdepartijregel niet te schenden en dus informatie van partnerdiensten te beschermen), de oorspronkelijke tekst weggehaald en vervangen door enkele 'parafrases'. Alleen van de alinea's 12, 18 en 20 is de originele tekst te lezen.¹⁰⁷

Een ander verschil zit in de conclusie van het onderzoek ten aanzien van de informatiepositie van buitenlandse zusterdiensten. In de oorspronkelijke versie beslaat de conclusie drie alinea's (nummers 20 tot en met 22). In de versie die de onderzoekers van het NIOD destijds te zien hebben gekregen zijn alinea's 21 en 22 weggelaten en is alinea 20 'geparafraseerd'. De geparafraseerde conclusie luidt:

Noch de MID noch de zusterdiensten beschikten vooraf over inlichtingen of een tijdstip over een op handen zijnde grootschalige Bosnisch-Servische aanval op de enclave met als doel deze in te nemen. Daarentegen was wel algemene informatie bekend over de mogelijke militair strategische intenties van de Bosnische Serviërs.¹⁰⁸

In de originele versie is alinea 20 echter anders verwoord:

De MID beschikte niet vooraf over inlichtingen of concrete aanwijzingen over een op handen zijnde grootschalige Bosnisch-Servische aanval op de enclave met als doel deze in te nemen. Daarentegen beschikten zowel de CIA als de Britse inlichtingengemeenschap wel over gegevens die erop wijzen dat de Bosnische Serviërs in juni 1995 (grootschalige) operaties planden tegen de enclaves in Oost-Bosnië.

Het verschil tussen de twee formuleringen kan niet alleen worden verklaard vanuit de noodzaak van bronbescherming. Het klopt dat in het originele document concreet verwezen wordt naar de 'CIA' en 'de Britse

¹⁰⁷ Semi-statisch Archief Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, doos NIOD-onderzoek inzake Srebrenica, Interimrapportage Srebrenica, DIS96001592, 26 juli 1996. Bevat een kopie van de paragrafen 1 t/m 11 van het originele rapport dat op 26/7/1996 is opgesteld. De paragrafen 12 t/m 22 (over voorkennis bij de zusterdiensten) zijn geparafraseerd om reden van bronbescherming.

¹⁰⁸ Ibidem.

inlichtingengemeenschap', terwijl het geschoonde document slechts over 'zusterdiensten' spreekt, maar de aanpassing van de tekst is ook inhoudelijk. In de eerste plaats verschilt de formulering van *wat* men wist. Volgens het oorspronkelijke document beschikten zusterdiensten wél over 'gegevens die erop wezen dat de Bosnische Serviërs in juni 1995 (grootschalige) operaties planden tegen de enclaves in Oost-Bosnië'. In de geschoonde versie is echter de inhoud van die gegevens anders geformuleerd: het zijn niet langer gegevens die op aanvalsvorbereidingen wezen, maar 'inlichtingen of een tijdstip over een ophanden zijnde grootschalige Bosnisch-Servische aanval op de enclave met als doel deze in te nemen'. En over *dat* soort gegevens beschikten noch de MID, noch de zusterdiensten. Er was wel 'algemene informatie' over 'de mogelijke militair strategische intenties van de Bosnische Serviërs' bekend, al wordt niet gespecificeerd bij wie die algemene informatie bekend was (de MID én de zusterdiensten?).

Hierachter gaat een belangrijke betekenisverandering schuil. Beschikken over gegevens die wezen op voorbereidingen voor een militaire actie is heel wat anders dan 'er was wel algemene informatie bekend over de mogelijke militair strategische intenties van de Bosnische Serviërs'. Door voorkennis nader te specificeren tot 'inlichtingen of een tijdstip'¹⁰⁹ in plaats van het oorspronkelijke 'inlichtingen of concrete aanwijzingen', veranderde het antwoord op de vraag *wie* voorkennis had van de aanval. Waar de MID oorspronkelijk 'niet vooraf' beschikte over kennis over een ophanden zijnde aanval, maar 'zowel de CIA als de Britse inlichtingengemeenschap' 'daarentegen' wel,¹¹⁰ hadden nu 'noch de MID noch de zusterdiensten' vooraf kennis over de aanstaande aanval op Srebrenica.¹¹¹

Weging van bronnen over Amerikaanse en Britse voorkennis

Aan de hand van de zojuist gepresenteerde stand van de kennis kan nu de claim dat twee bondgenoten – leden van de Veiligheidsraad – wisten van de voornemens van het Bosnisch-Servische leger om de drie ooste-

109 Wetenschap over het tijdstip van een militaire aanval is waarschijnlijk nóg moeilijker te verwerven dan 'concrete aanwijzingen' ten aanzien van zo'n aanval.

110 Semi-statisch Informatie Beheer Defensie (Rijswijk), bijlage bij brief secretaris-generaal D.J. Barth aan coördinator I&V, 3 juli 2002 (11 juli 2002 verzonden), DIS-nummer D 2002002205.

111 Semi-statisch Archief Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, doos RIOD-onderzoek inzake Srebrenica, Interimrapportage Srebrenica, DIS96001592, 26 juli 1996.

lijke enclaves in te nemen, nader worden afgewogen. Deze claim is op verschillende plekken geuit, maar het meest recent en het meest uitgewerkt in het boek *Veilige Gebieden*. Daarin komt Voorhoeve tot de conclusie dat bondgenoten op voorhand wisten van (en Nederland dus niet waarschuwden over) de ophanden zijnde aanval op Srebrenica op basis van twee stukken die hij in 1995 en 1996 heeft ingezien. Die stukken zijn het inlichtingenrapport van de Britse inlichtingendienst MI6, van 15 juni 1995, en het rapport-Knapp, van 26 juli 1996. Beide worden hier geëvalueerd in het licht van de bestaande en nieuwe inzichten.

a. Het Britse inlichtingenbericht

Het MI6-bericht van 15 juni, genoemd in de deelstudie over *intelligence* in 2002, is in het boek *Veilige Gebieden* van Voorhoeve naar voren gebracht als aanwijzing dat een belangrijke bondgenoot van Nederland melding had gemaakt van de voornemens van de Bosnische Serven om in juni Srebrenica, Žepa en Goražde in te nemen. Deze bondgenoot had dus voorkennis van de aanval op Srebrenica. De bron zou een Servische inlichtingsofficier zijn, die deze verwachting in mei zou hebben uitgesproken. Er is komen vast te staan dat het bericht tijdig aan de Nederlandse diensten ter beschikking is gesteld. Wel is gebleken dat aan het bericht door een lage prioriteit (de BVD) of door te late ontvangst (de MID) weinig aandacht is geschonken.

Een andere vraag is hoe deze verwachting in het bericht precies was geformuleerd. Omdat het MI6-bericht niet wordt vrijgegeven door de Britse inlichtingendiensten, kan hier geen zorgvuldige analyse van de tekst volgen. Door het bericht in de context te plaatsen kan een voorlopige conclusie worden getrokken.

Om te beginnen relateert de tijdspanne tussen de datum van het bericht, 15 juni, en de datum waarop de uitspraak is gedaan, ten laatste eind mei, de precisie van de verwachting die door de bron is uitgesproken. In zo'n periode kunnen militaire plannen en omstandigheden grondig veranderen. Uit de context blijkt bovendien dat de bron waarschijnlijk geen concreet plan of bevel voor een aanval heeft aangegeven, maar een schatting van het algemene voornemen van de Bosnische Serven. Verder blijkt uit kennisname van een veelvoud van inlichtingenrapporten uit die periode, dat een dergelijke verwachting niet of nauwelijks is herhaald. Inlichtingenberichten besteedden in het algemeen weinig aandacht aan de

enclaves en in Britse bronnen was Srebrenica al helemaal geen prioriteit. Wel komen berichten voor waarin de verwachting wordt uitgesproken dat in die periode géén aanval werd verwacht. Ook de Britse *Joint Intelligence Committee* en de DIS spraken in deze periode dezelfde verwachting uit, al deelde niet iedere inlichtingenfunctionaris die opvatting.

Uit dit alles komt als meest plausibele conclusie naar voren, dat Amerikaanse en Britse inlichtingendiensten niet op de hoogte waren van een concreet Bosnisch-Servisch plan de enclave Srebrenica aan te vallen. De ambitie van de Serven uiteindelijk de enclaves te beheersen was bij ieder bekend. Concrete kennis over een ophanden zijnde aanval werd niet vermeld. Dat Nederland het inlichtingenbericht van M16-bericht niet ontvangen zou hebben als gevolg van een misverstand, is niet langer houdbaar. Het is alleen bij afwezigheid van de directeur van de MID en het plaatsvervangend hoofd van de afdeling Operatiën – de enige twee functionarissen die de inlichtingen *mochten* ophalen – pas op 12 juli opgehaald. Het onderzoek bij de BVD wees bovendien uit dat de veiligheidsdienst het betreffende bericht ‘in bulk’, dat wilde zeggen in een reeks van 12 M16-berichten, op 22 juni 1995 digitaal had ontvangen. Maar daar was het bericht niet bekeken en dus ook niet beoordeeld of doorgegeven. De taak van de veiligheidsdienst was immers om naar de binnenlandse veiligheid te kijken. Hier komt nog het argument bij dat op de datum van digitale ontvangst, 22 juni 1995, er al drie weken verstreken waren na de melding van de ‘established source’, die eind mei had voorspeld dat een aanval binnen drie weken zou plaatsvinden. De betreffende BVD-analist die het S-bericht onder ogen kwam, kan hebben geconcludeerd dat de melding dus onjuist was gebleken; een aanval was immers uitgebleven.¹¹²

Het bericht over de ontmoeting tussen de MID/KL en de *Defence Intelligence Staff* tussen 27 en 29 juni 1995 in Whitehall in Londen, is voor deze verkenning van groot belang geacht. Het zou namelijk in het licht van de voorkennisvraag zeer opvallend zijn als een medewerker van de Britse inlichtingengemeenschap op persoonlijke titel een Nederlandse militaire inlichtingenanalist zou wijzen op een specifiek bericht en daar een waarschuwing aan zou verbinden.¹¹³ Het NIOD heeft een gesprek gevoerd met deze medewerker. Daarbij meldde hij dat hij – ondanks de ‘onthef-

112 Interview MIVD-medewerker-1, 5 augustus 2016, interview MIVD-medewerker-2, 29 juli 2016; interview met AIVD-medewerker-2, 20 juni 2016.

113 Wiebes, *Intelligence*, 397.

ving geheimhoudingsverklaring' – niets kon vertellen, omdat 'informatie van buitenlandse diensten' is uitgezonderd van de ontheffing. Na vervolgoverleg binnen de MIVD heeft deze medewerker de gelegenheid gekregen om een notitie over de ontmoeting met de Britse analist vertrouwelijk aan het NIOD te doen toekomen. In deze notitie bevestigt de betreffende medewerker dat een Britse collega hem persoonlijk waarschuwde over de ernst van de dreiging tegen Srebrenica. Officieel mocht deze analist daar evenwel verder niets over zeggen. De medewerker heeft destijds deze informatie gedeeld met zijn leidinggevende.¹¹⁴ Zoals eerder vermeld is deze informatie niet meegewogen in de inschatting van de situatie.

Het bericht van de Britse inlichtingendienst MI6 is destijds geëvalueerd en niet als voldoende consistente informatie voor een ophanden zijnde aanval beschouwd. Ook achteraf is het bericht zonder nader bewijs geen aanwijzing voor de voorkennis van de Britse inlichtingengemeenschap van concrete voornemens van het Bosnisch-Servische leger om de drie oostelijke enclaves in te nemen.

Een medewerker van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft enkele jaren geleden de tekst van het MI6-bericht nog eens kritisch bestudeerd. In een nota komt deze tot een vergelijkbare conclusie.¹¹⁵ Hij stelt dat 'uit de informatie in het inlichtingenbericht niet een concrete aanvalsdreiging ten aanzien van Srebrenica is op te maken'. De informatie verwijst naar zijn oordeel 'niet naar een specifieke voorbereiding van de Bosnische Serviërs'. Ook de timing acht deze inlichtingenanalist problematisch: 'Uit het bericht wordt niet duidelijk wanneer de acties nu precies zouden gaan plaatsvinden.' Het feit dat de enclaves later in juni door met name Sarajevo uit de rapporten verdreven worden, lijkt er op te duiden dat 'het plan om de Moslimenclaves aan te vallen naar de achtergrond is verdwenen'.¹¹⁶

b. Het rapport van de MID

De vermeldingen over het rapport-Knapp zijn beperkter. Voorhoeve geeft slechts aan dat hij zijn overtuiging dat twee bondgenoten afwisten

¹¹⁴ Notitie MIVD-medewerker-4, 31 oktober 2016.

¹¹⁵ Interview AIVD-medewerker-2, 20 juni 2016.

¹¹⁶ Semi-statisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, nota van BE4JA aan D4, Onderzoek naar berichtgeving van MI6 aan BVD en MID inzake op handen zijnde aanval van het Bosnisch-Servische leger op Srebrenica, 17 oktober 2005.

van de Bosnisch-Servische aanvalsplannen op het rapport heeft gebaseerd. Ook de deelstudie *Intelligence* besteedt weinig aandacht aan het rapport. Naast een bespreking van de informatiepositie van de zusterdiensten maakt Wiebes melding van wat het rapport-Knapp schrijft over de CIA. Deze dienst zou beschikken over 'a variety of reports' ten aanzien van de Bosnisch-Servische aanvalsplannen.

Nieuw onderzoek heeft geleid tot aanvullingen op de kennis. Uit geboden bronbescherming heeft het MID-rapport het kennisniveau van de zusterdiensten, niet in alle opzichten openlijk en volledig beschreven. Wel is gebleken dat de opsteller van het rapport de conclusie dat de Britse inlichtingengemeenschap voorkennis had, baseerde op het MI6-bericht van 15 juni. Over dat bericht is al eerder geconcludeerd dat het niet het karakter heeft gekregen van een alarmsignaal over een concrete aanval op korte termijn.

Bovendien blijkt uit de bestudering van de alinea's 12 tot en met 22 van het rapport-Knapp dat de claim dat de CIA voorkennis had ten aanzien van de Bosnisch-Servische aanval op Srebrenica, gebaseerd is op de formulering van een bericht dat de CIA aan de MID had gestuurd. Daarin werd gemeld dat de CIA de MID 'a variety of reports' had gestuurd die zouden wijzen op aanvalsvoorbereidingen van de vrs. Die 'variety of reports' zouden echter nooit aan de MID verzonden zijn. Nader bronnenonderzoek bij de AIVD heeft een aantal rapporten boven water gebracht die afkomstig zijn van de CIA. Net als bij de Britten hebben sommige van die rapporten het karakter van een 'assessment', terwijl andere rapporten feitelijker zijn en bijvoorbeeld melding maken van het vrijlaten van gijzelaars.¹¹⁷ In een CIA-bericht van 10 juli 1995 is de formulering 'a variety of reports' terug te vinden:

a variety of reports indicate that the Bosnian Serbs were planning operations against the enclaves before the Bosnian government offensive around Sarajevo. That offensive apparently delayed these operations, but the recent government raid against a Serb-held village near Srebrenica almost certainly prompted the Bosnian Serbs to go ahead with them.

117 Semi-statisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, 'World events', 14 juni 1995, 10 juli 1995, 13 juli 1995, 20 juli 1995.

Of dit bericht moet worden opgevat als een bewijs van Amerikaanse voorkennis over de aanval op de enclave, valt te betwijfelen. Er wordt inderdaad gesproken in dit terugblikkende bericht dat ‘a variety of reports’ zouden aangeven dat de Bosnische Serven operaties planden tegen de enclaves. Maar het offensief van de Bosnische Moslims rond Sarajevo zorgde voor uitstel. En de recente uitbraak vanuit Srebrenica vormde weer een ‘trigger’ om die plannen alsnog uit te voeren. Dat zijn dus allerlei factoren die de mogelijkheid van zo’n aanval weer op losse schroeven zetten. De aanvalsvoorbereidingen die de CIA zou hebben waargenomen hoefden dus niet noodzakelijk te wijzen op het feit dat er ook daadwerkelijk een aanval zou plaatsvinden. Dat was weer van allerlei andere factoren afhankelijk. Op 10 juli bleek bovendien dat het voor de CIA zelf nog onduidelijk was of de VRS van plan was om de hele enclave in te nemen, met name vanwege ‘het grote aantal vluchtelingen daar’.¹¹⁸

Over het geheel genomen zijn de conclusies in het oorspronkelijke MID-rapport over het kennisniveau van de zusterdiensten – de CIA en de Britse inlichtingengemeenschap beschikten wel over gegevens die erop wezen dat de Bosnische Serviërs in juni 1995 (grootschalige) operaties planden tegen de enclaves in Oost-Bosnië – niet houdbaar in het licht van de onderliggende stukken.¹¹⁹ Het MI6-bericht bevatte waarschijnlijk inderdaad gegevens over plannen tot het in bezit nemen van de enclaves, evenals (vermoedelijk) de CIA-rapporten. Maar die gegevens moeten gezien worden in een context van nog veel meer tegenstrijdige en onduidelijke gegevens. Geen van beide diensten lijkt zeker te hebben geweten dat die aanval ophanden was – de situatie veranderde met de dag. Dit is ook het oordeel van de AIVD-analist die naar de kwestie heeft gekeken. Noch de gegevens van MI6, noch die van de CIA zijn ‘concreet en specifiek’ te noemen. Het rapport als zodanig roept dus te veel vragen op om een conclusie als die van Voorhoeve te ondersteunen.¹²⁰

118 Semi-statisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, ‘World events’, 10 juli 1995.

119 MIVD-medewerker-1 is van oordeel dat de informatie wel juist was, maar dat een verwijzing naar de context ontbreekt.

120 Semi-statisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, nota van BE4JA aan D4, Onderzoek naar berichtgeving MI-6 aan BVD en MID inzake op handen zijnde aanval van het Bosnisch-Servische leger op Srebrenica, 17 oktober 2005.

Beide documenten laten bovendien zien hoe elastisch het idee van voorkennis is. Het is immers de vraag of waarnemingen of meldingen over troepenopbouw zekere kennis over een aanval opleveren. In de verschillende versies van het rapport-Knapp wordt duidelijk hoe cruciaal deze semantische kwestie is: de definitie van voorkennis bepaalt immers of iemand die voorkennis wel of niet had. Wie had er inlichtingen over ‘een op handen zijnde’ en ‘grootschalige’ aanval op de enclave ‘met als doel deze in te nemen’? En wie had ‘algemene informatie’, of ‘inlichtingen of een tijdstip’ van een mogelijke aanval? En wie kende ‘de mogelijke militair strategische intenties van de Bosnische Serviërs’? Het zijn verschillende interpretaties van het begrip voorkennis: het laatste deel van dit hoofdstuk gaat hier nader op in.

Operatie Eerbiedwaardige

In zijn boek *Veilige Gebieden* schrijft Voorhoeve over een opzienbarende ontmoeting die hij in 2001 zou hebben gehad met een ‘hooggeplaatste inlichtingendeskundige, werkzaam in het buitenland’. Deze deskundige zei ermee in zijn maag te zitten dat de schuld aan de val van Srebrenica naar Nederland was geschoven en wist te vertellen dat van 1994 tot 1995 ‘een Servische officier als contactpersoon tussen de Servische regering en een grote buitenlandse inlichtingendienst’ was opgetreden. ‘Deze had bij die buitenlandse dienst geïnformeerd wat de reactie zou zijn als Srebrenica zou worden ingenomen. Er kwam geen reactie op. Dit werd in Belgrado gezien als een ‘groen knipperlicht’: de inname zou niet worden verhinderd’.¹²¹

De veto-houdende landen van de Veiligheidsraad hadden kortom kunnen weten van de aanval, sterker nog, in ieder geval één land lijkt de aanval oogluikend te hebben toegestaan, maar er werd besloten ‘niet proactief op te treden en Nederland in te lichten’, concludeert Voorhoeve. Het vermoedelijke motief daarvoor was dat de enclaves ‘het vermogen van de VN om op te treden’ verlamden en dat de leden van de Veiligheidsraad opgelucht waren dat de UNPROFOR-soldaten van de enclaves werden

121 Voorhoeve, *Veilige Gebieden*, 161-162. Het gesprek van Voorhoeve met de AIVD-medewerker vond plaats in 2005 (en niet in 2001, zoals Voorhoeve schrijft); overigens was de AIVD-medewerker toen werkzaam in Nederland; de AIVD-medewerker meldt in zijn rapport dat Eerbiedwaardige benaderd werd door de buitenlandse inlichtingendienst (en niet andersom).

verdreven. Het zou immers robuust militair optreden mogelijk maken.¹²²

Het was een summiere beschrijving van een brisant feit – zó summier, dat de mededeling vooral veel vragen oproep. In deze paragraaf zal op basis van nieuw archiefonderzoek licht op de casus worden geworpen, al zullen nog steeds veel vragen openblijven. Het onderzoek is voornamelijk gebaseerd op een uitgebreid dossier dat zich in het archief van de AIVD bevindt.

In het najaar van 2004 had een AIVD-medewerker een informeel gesprek met een hooggeplaatste Servische functionaris, hier ‘Eerbiedwaardige’ genoemd, die hij nog kende vanuit een vorige betrekking. In dit gesprek vertelde Eerbiedwaardige uit eigen beweging dat hij tijdens de val van Srebrenica werkzaam was in New York. Naast zijn gewone werk had hij een tweede, geheime rol: hij fungeerde als vertrouwensman voor de Verenigde Staten in hun betrekkingen met de Servische regering. Dat was op zichzelf al een opmerkelijke uitspraak. Maar Eerbiedwaardige ging verder. Hij vertelde dat een hem onbekende Amerikaanse inlichtingenfunctionaris, ‘John Smith’, twee dagen voor de val van de enclave Srebrenica contact met hem had gezocht. Smith had hem verzocht om aan Milošević door te geven dat het licht voor de verovering van de enclave wat de vs betreft ‘op groen’ stond – als het maar snel, binnen 48 uur, zou gebeuren. Eerbiedwaardige had aan het Amerikaanse verzoek gehoor gegeven door de mededeling te delen met zijn contact in de Servische inlichtingen- en veiligheidsdienst; twee dagen later was de enclave gevallen.

De AIVD-medewerker realiseerde zich onmiddellijk dat dit een explosieve mededeling was: het zou betekenen dat een bondgenoot van Nederland – de vs – een *actieve* rol zou hebben gespeeld bij de val van de enclave, uiteraard zonder UNPROFOR of Dutchbat hierover in te lichten. Bovendien was de mededeling afkomstig van iemand met een onmiskenbare *standing* in niet alleen de Servische, maar ook de internationale gemeenschap. Eerbiedwaardige leek zich kwetsbaar te maken met deze mededeling: of de bewering nu waar was of niet, de Amerikaanse inlichtingendiensten zouden *not amused* zijn als een dergelijk bericht in de openbaarheid zou komen. Ook vanuit Servië zou de bewering Eerbied-

122 Ibidem, 162. Volgens Van Kappen, militair adviseur bij de vn, heeft Voorhoeve ook hem gevraagd navraag te doen in de vs. Van Kappen heeft geen aanwijzingen voor het bestaan van voorkennis aangetroffen. (Interview Van Kappen, 15 oktober 2016).

waardige waarschijnlijk niet in dank worden afgenomen. Als het waar was, dan zouden de Serviërs immers niet alleen medeverantwoordelijk worden gehouden voor de aanval van de Bosnische Serven, maar indirect ook voor de massamoord die erop is gevolgd. En de rode lijn in de verdediging van Milošević – wiens proces in 2004 nog volop aan de gang was – was nu juist dat hij geen enkel vat had op de militaire operaties van Mladić c.s. Waarom zou Eerbiedwaardige bijna tien jaar na dato zo'n uitspraak doen?

De AIVD-medewerker besloot, in samenspraak met Hoofd-AIVD Sybrand van Hulst, om de bewering van Eerbiedwaardige nader te onderzoeken. Hij deelde de mededeling strikt vertrouwelijk met enkele hoge ambtenaren, collega-inlichtingenfunctionarissen en oud-minister Voorhoeve. Een van die hoge ambtenaren toonde zich allerm minst verrast: 'Wij Nederlanders weten nu eenmaal niets van *Realpolitik*'. Ook legde de AIVD-medewerker de melding neer bij de MIVD, met de vraag of de militaire inlichtingendienst de feiten uit het relaas van Eerbiedwaardige kon vergelijken met de bij de dienst beschikbare informatie. Aan de hand daarvan zou kunnen worden bepaald welk nader onderzoek nodig zou zijn en welke weg verder zou worden bewandeld bij de exploitatie van de gegevens.

De MIVD constateerde niet over informatie te beschikken die de bewerking van de bron kon ondersteunen. Daarom besloot de MIVD na overleg met de toenmalige minister van Defensie Kamp om de melding van de AIVD te verifiëren bij Amerikaanse partnerdiensten. Binnen 24 uur kwam een antwoord binnen: de bewering werd omschreven als politiek gemotiveerd en inhoudelijk 'baseless', 'unfounded' en 'bizarre'. Van dit bericht werd de betrokken AIVD-medewerker op de hoogte gesteld.

De eenzijdige verificatie bij de Amerikaanse partnerdiensten door de MIVD leidde tot 'verbijstering' bij de AIVD. Ten eerste had de AIVD slechts om informatie gevraagd, niet om actie. Ten tweede constateerde de AIVD niet vooraf over deze actie te zijn ingelicht. Ten derde kon de melding aan de Amerikanen tot gevolg hebben dat Eerbiedwaardige in moeilijkheden zou komen. En ten vierde werd met de melding aan de Amerikanen verder onderzoek zeer ingewikkeld gemaakt.

Tijdens de behandeling van het rapport over Eerbiedwaardige is sprake geweest van miscommunicatie tussen beide inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Uit interviews met de voormalige top van de MIVD blijkt

dat de militaire inlichtingendienst van mening was dat de AIVD de zaak had overgedragen aan de MIVD – een opvatting die gezien de aard van de zaak weliswaar niet onlogisch was, maar die geen aansluiting vindt in de bronnen. Bovendien vond de voormalige top van de MIVD het vanzelfsprekend om de Amerikaanse inlichtingendienst te vragen naar zijn oordeel over de beschuldigingen. Voormalig Hoofd-MIVD Bert Dedden heeft daarom minister Kamp geadviseerd om de melding met de Amerikanen te delen. Kamp kan zich deze gang van zaken niet meer herinneren, maar is niet verbaasd dat hij destijds met het delen van de informatie heeft ingestemd. ‘Als iemand iets beweert over Amerikanen, wat is er dan raar aan om te vragen aan de Amerikanen – die een goede bondgenoot zijn, met wie we altijd goede relaties hebben onderhouden – wat zij daarvan vinden?’ zegt Kamp. ‘Ik vind dat zelf niet gek. [...] Ik kan het me niet herinneren, maar ik kan me voorstellen dat ik dat gedaan heb’.¹²³

Tot de dag van vandaag vinden de direct betrokkenen bij de MIVD dat destijds zuiver is gehandeld door de melding met de Amerikanen te delen.¹²⁴ Maar niet alles is goed gegaan: het delen van de informatie had van tevoren met de AIVD overlegd moeten worden. Dit inzicht was althans in de zomer van 2005 aanwezig. Op 8 augustus 2005 schreef minister Kamp een blauwe brief¹²⁵ aan toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Johan Remkes, waarin hij zijn excuses aanbood voor de gemaakte ‘fout in de procesgang’. Desgevraagd kan Kamp noch Dedden zich deze brief herinneren.¹²⁶ Ook een andere sleutelfiguur bij de MIVD kan zich niet herinneren dat over deze kwestie een blauwe brief met verontschuldigingen is verstuurd. Bovendien meent hij anno 2016 dat hij zijn contact bij de AIVD destijds wél van tevoren had ingelicht over het delen van de melding met de Amerikanen.¹²⁷

Dat de Amerikanen inmiddels van de melding wisten, weerhield de AIVD er niet van de operatie voort te zetten. De AIVD-medewerker belegee een nieuwe, onaangekondigde ontmoeting met Eerbiedwaardige,

123 Interview Kamp, 7 juli 2016.

124 Interview Dedden, 22 juli 2016; vertrouwelijk interview met MIVD-medewerker-1.

125 Vertrouwelijke informatie uit AIVD-dossier. Een blauwe brief (amice-brief) is voor onderlinge correspondentie tussen minister-president, ministers, staatssecretarissen, secretarissen-generaal en enkele topfunctionarissen.

126 Interviews Kamp (7 juli 2016) en Dedden (22 juli 2016).

127 Interview MIVD-medewerker-1, 5 augustus 2016.

waarin hij hem naar specifieke details van zijn claim vroeg. Helaas kon Eerbiedwaardige vanwege bronbescherming niets over 'John Smith' vertellen. Wel kon hij meer details leveren over de mededeling van Smith. De ontmoeting met Smith zou op 7 juli 1995 hebben plaatsgevonden. Hierbij zou deze Amerikaanse inlichtingenfunctionaris hebben beloofd dat de Amerikanen in de 48 uur van de aanval de Veiligheidsraad niet bijeen zouden roepen en er dus ook niet met *air strikes* bedreigd zou kunnen worden. Dit is inderdaad niet gebeurd. Ook andere details uit het verhaal van Eerbiedwaardige kwamen in de optiek van de AIVD overeen met de chronologie van de aanval. Bovendien waren zij volledig in lijn met de eerdere uitspraken van Eerbiedwaardige.

De tweede ontmoeting met Eerbiedwaardige sterkte de AIVD in de mening dat diens beweringen geloofwaardig waren. Maar het ontbrak aan concreet bewijs: omdat Eerbiedwaardige geen gegevens had verstrekt over de naam of herkomst van 'John Smith' – en de Amerikaanse diensten inmiddels van de melding afwisten – was het ingewikkeld om de uitspraken te verifiëren. En zolang verificatie uitbleef, gold het inlichtingenadagium 'één bron is geen bron'.

Om meer greep te krijgen op de bewering van Eerbiedwaardige heeft de AIVD vervolgens geprobeerd om 'circumstantial evidence' te vergaren. Deze pogingen spitsten zich met name toe op een inlichtingenrapport van MI6, met daarin de verwachting van een aanval op de oostelijke enclaves in juni 1995. Ook werd literatuuronderzoek verricht, waarbij een uitspraak van de voormalige Amerikaanse president Bill Clinton aandacht trok: 'Srebrenica was the beginning of the end of genocide in Europe. It enabled me to secure NATO support for the bombing that led to... peace'.¹²⁸

Een ander aandachtspunt vormde de veronderstelde CIA-bemoediging bij de voorlopige invrijheidsstelling van het hoofd van de Servische Staatsveiligheidsdienst (SDB), Jovica Stanišić, uit de gevangenis in Scheveningen.¹²⁹ De CIA had in de jaren negentig waarschijnlijk directe toegang tot de SDB gehad. Hard bewijs dat de melding van Eerbiedwaardige kon ondersteunen bleef evenwel uit.

¹²⁸ 'The Srebrenica massacre', *The Economist* (9 juli 2005) 20.

¹²⁹ Deze bemoediging werd pas een kleine vier jaar later in de *LA Times* onthuld: Greg Miller, 'Serbian spy's trial lifts cloak on his CIA alliance', *LA Times*, 1 maart 2009.

Het onderzoek van de AIVD heeft uiteindelijk geleid tot een eindnotitie over de melding. Hierin concludeerde de dienst dat er sprake was van ‘een serieus te nemen bewering, een ernstig vermoeden’. Ook schetste de dienst op basis van het verrichte onderzoek een mogelijk scenario: de Bosnische Serven waren van plan geweest om de oostelijke enclaves in juni 1995 onder controle te brengen, maar hadden blijkbaar gearzeld om dit plan ten uitvoer te brengen – mogelijk uit vrees voor *air strikes*. Een bericht van de Amerikanen dat zij hiervan zouden worden gevrijwaard gaf het duwtje in de rug om daadwerkelijk tot aanval over te gaan. Maar omdat het ontbrak aan hard bewijs voor dit scenario, adviseerde de dienst om geen politieke consequenties (zoals het confronteren van de vs) of juridische vervolgacties (zoals een gang naar het ICTY) aan de melding van Eerbiedwaardige te verbinden.

De minister van Binnenlandse Zaken, Remkes, nam deze aanbevelingen over. Daarnaast besloot hij in een gesprek met zijn ambtelijke top en de AIVD-hoofdrospelers om de melding niet te exploiteren in het kabinet: de betrokken ministers – en hun staven – zouden geen handelingsperspectief hebben. Bovendien zou de melding ‘grote onrust teweegbrengen die niet in verhouding staat tot de reikwijdte (slechts één bron, zij het met reden van wetenschap en consistent met andere feiten en omstandigheden) en het resultaat (geen hard bewijs) van het onderzoek’.

De beslissing van de minister betekende het einde van het onderzoek naar de beweringen van Eerbiedwaardige; er was nu eenmaal geen uitzicht op een succesvol vervolg. Een aanvullende reden was dat bij de AIVD destijds talloze andere belangwekkende zaken speelden aldus voormalig hoofd Van Hulst.¹³⁰ In feite had de dienst al veel werk van de melding gemaakt, zeker gezien het feit dat onderzoek naar de achtergrond van de val van Srebrenica niet tot zijn kerntaak behoorde. In mei 2006 werd Operatie Eerbiedwaardige daarom afgesloten.

Weging van Operatie Eerbiedwaardige

‘Een serieus te nemen bewering, een ernstig vermoeden, maar geen hard bewijs’ – dat was het eindoordeel van de AIVD over de opzienbarende melding van een hooggeplaatste Servische functionaris, die op eigen initiatief

¹³⁰ Interview met Van Hulst, 26 juli 2016.

een Nederlandse inlichtingendeskundige had geïnformeerd over zijn mogelijke aandeel in de val van de enclave Srebrenica.

De melding is zeer serieus genomen door de AIVD. De belangrijkste reden hiervoor is de onmiskenbaar hoge positie van de bron – die omwille van bronbescherming niet openbaar mag worden gemaakt, maar wel bij de opstellers van dit rapport bekend is – ten tijde van de melding. Bovendien had de bron een consistent verhaal, dat ogenschijnlijk paste in de chronologie van de gebeurtenissen. Een derde reden is dat de bron zich kwetsbaar maakte; hij had de informatie niet *hoeven* te verstrekken.

Dit laatste punt is omgeven door vraagtekens. Waarom zou een dudanig hooggeplaatste functionaris zich zó kwetsbaar maken? Streefde hij een bewust doel na? Verschillende motieven kunnen een rol hebben gespeeld. Eerbiedwaardige zou bijvoorbeeld met zijn geweten in het reine hebben willen komen, of hij zou de hem bekende Nederlandse inlichtingenman een gunst hebben willen verlenen. Maar de melding kan ook zijn voortgekomen uit een poging tot desinformatie – ‘bron is er geraffineerd genoeg voor’, schrijft de AIVD-medewerker in zijn verslag van de ontmoeting waarbij Eerbiedwaardige voor het eerst zijn claims onder woorden bracht.¹³¹ In dat geval heeft Eerbiedwaardige rondom de uit de literatuur bekende chronologie van de gebeurtenissen een verhaal gefabriceerd. De reden hiervoor zou gelegen kunnen zijn in een bewust doel van de Servische overheid om – ten tijde van de berechting van voormalige Servische toppolitici – de beeldvorming over de Servische oorlogsmisdaden te beïnvloeden: de Serviërs zouden niet de enigen zijn geweest die dergelijke misdaden op hun naam hadden, de Amerikanen waren evengoed verantwoordelijk. Daartegen spreekt echter het feit dat de rode lijn van Slobodan Milošević’ verdediging was dat hij niets met de wandaden van de Bosnische Serven van doen had.¹³²

Ook bij de inhoud van de beweringen van Eerbiedwaardige zijn vraagtekens te plaatsen. Ten eerste is het onduidelijk of de chronologie van de melding inderdaad volledig overeenkomt met de volgorde van de gebeurtenissen. Op vrijdag 7 juli 1995 zou de ontmoeting tussen Eerbied-

¹³¹ Vertrouwelijke informatie AIVD-dossier.

¹³² Milošević verklaarde tijdens zijn proces voor het ICTY dat hij nooit in de positie was geweest om orders aan generaal Mladić te geven, Zie: Nevenka Tromp, Prosecuting Slobodan Milošević. The unfinished trial. (Oxon, New York 2016), 259.

waardige en John Smith hebben plaatsgevonden. Daarbij zou de laatste in naam van de Amerikaanse regering een groen licht hebben gegeven voor de verovering van de oostelijke enclaves, mits deze snel, *binnen 48 uur*, zou kunnen gebeuren. De enclave Srebrenica viel echter pas op dinsdag 11 juli 1995 – meer dan 72 uur na de veronderstelde boodschap van John Smith. Toch vertelde Eerbiedwaardige dat zijn contact in Belgrado op 9 juli overtuigd was van de ‘genuine message’ van John Smith: een bijeenkomst van de Veiligheidsraad was immers uitgebleven? De AIVD meent echter dat de 48 uur pas zijn ingegaan op 9 juli, de dag van het besluit tot de aanval op de enclave als geheel. Dat was het ‘kantelmoment’ waarop – volgens het NIOD-rapport – is besloten om de gehele enclave in te nemen. Op deze wijze past het verhaal van Eerbiedwaardige wel heel goed in de chronologie van de reële ontwikkelingen die volgden op de ontmoetingen met John Smith. Daarop lijkt de redenering van de AIVD ook te zijn toegespitst. Het gaat hierbij om een evaluatie van het waarheidsgehalte van het verhaal van Eerbiedwaardige. Daarbij blijven tal van vraagtekens staan.

Ten tweede is de aard van het bericht van John Smith opmerkelijk. Hij zou hebben beloofd dat de vs ervoor zouden zorgen dat bij een eventuele aanval op Srebrenica de Veiligheidsraad gedurende 48 uur niet bijeen zou worden geroepen; in die tijdsspanne zouden dus geen *air strikes* kunnen plaatsvinden. Deze bewering komt niet overeen met het feit dat een vergadering van de Veiligheidsraad niet noodzakelijk was om *air strikes* te doen uitvoeren. Op dit moment in de Bosnische Oorlog liep de procedure voor *air strikes* namelijk via de lokale militaire commandanten R. Smith en Janvier, de speciale VN-gezant Akashi, NAVO-generaal L. Smith en secretaris-generaal Boutros-Ghali van de Verenigde Naties. De Veiligheidsraad hoefde hier in principe niet aan te pas te komen. Tijdens de gijzelingscrisis in mei reageerden leden van de Veiligheidsraad juist geïrriteerd toen secretaris-generaal Boutros-Ghali hen om advies vroeg.¹³³

Overigens moet men zich er ook op dit punt voor hoeden om de gang van zaken met de kennis van achteraf te interpreteren. De aanval op de enclave Srebrenica *an sich* veroorzaakte uiteraard ophef, maar werd door veel landen ook gezien als ‘just another attack’.¹³⁴ Aanvallen op andere encla-

¹³³ Boutros-Ghali en de Veiligheidsraad, zie hoofdstuk 3.

¹³⁴ Interview met hoge CIA-functionaris, 9 augustus 2016.

ves hadden zich al eerder voorgedaan. Het was dus niet uitzonderlijk dat de Veiligheidsraad tijdens de aanval niet bijeenkwam. Pas na de genocide heeft de aanval op Srebrenica de lading gekregen die hij nu heeft: met de kennis van nu zijn de val van Srebrenica en de onmiddellijke gevolgen ervan hét kantelpunt geweest in het verloop van de oorlog. Een uitspraak als die van de voormalige Amerikaanse president Bill Clinton – ‘Srebrenica was the beginning of the end of genocide in Europe. It enabled me to secure NATO support for the bombing that led to... peace’¹³⁵ – hoeft niet per se te worden opgevat als ondersteuning voor de aanname dat de Amerikaanse regering groen licht voor de aanval zou hebben gegeven. Het is waarschijnlijker dat de uitspraak een analyse achteraf betreft.

Het gaat, kortom, te ver om de melding van Eerbiedwaardige als een ‘ernstig vermoeden’ te kwalificeren. Dat er ‘geen hard bewijs’ bestaat voor de melding, dat is wel zeker. Vanwege de uitgebreidheid van het dossier van Operatie Eerbiedwaardige is in het kader van deze verkenning veel aandacht uitgegaan naar het verifiëren van de ‘groen-licht-theorie’ in archieven. Onder de vrijgegeven stukken van de Clinton Library bevinden zich veel memoranda voor de president, vergadernotulen van de *Balkan Task Force* en inlichtingenrapporten van CIA, DIA, NSA en NSC uit de periode voorafgaand aan de val. Geen van de scenarioschetsen uit deze stukken komt in de buurt van het scenario dat door Eerbiedwaardige is geschetst. Hierbij moet wel worden aangetekend dat bij lange na niet alle documenten van de regering Clinton zijn vrijgegeven, en dat binnen de vrijgegeven stukken veel passages onleesbaar zijn gemaakt.

Aan meerdere binnen- en buitenlandse deskundigen en betrokkenen is om hun mening over de theorie gevraagd, uiteraard zonder details van de claim te delen. Het merendeel van de geïnterviewden doet de claim af als een complottheorie. De voormalige Canadese diplomaat en inlichtingenofficier Dennis Snider noemt de claim bijvoorbeeld ‘completely “Trumpian”’. ‘The notion that any member of the UNSC [de Veiligheidsraad – NIOD] – USA, UK, France – gave a “green light” is [...] absurd’, zegt hij. ‘The antipathy towards the Serbs at that point was palatable and if anything, those of us in Belgrade were urging Milošević and his government to rein in Mladić’. Ook de Nederlandse militair adviseur bij de VN Van Kappen heeft geen enkele aanwijzing uit verifieerbare bron voor de

135 ‘The Srebrenica massacre’, *The Economist* (9 juli 2005) 20.

suggestie dat de vs zouden hebben ingestemd met de inname van Srebrenica.¹³⁶

Er zijn nog andere goede redenen voor het afwijzen van de theorie over ‘het groene licht’. Zoals de eerdergenoemde hoge CIA-functionaris aangaf, was het beleid van de Amerikaanse regering in principe pro-Bosnische Moslims. Groen licht geven voor een aanval op de Bosniërs zou dus indruisen tegen de belangen van de vs. Daarbij komt dat het beleid van de vs erop gericht was om zelf geen actieve rol te spelen in het conflict: ‘It was a European problem.’ Een aanval op de oostelijke enclaves zou kunnen betekenen dat de Amerikanen onder druk zouden komen te staan om in te grijpen.

De anoniem met het NIOD sprekende hoge inlichtingenfunctionaris van de CIA stelt dat, in het onwaarschijnlijke geval dat de Amerikanen wél een dergelijke groen licht-boodschap hadden willen overbrengen, dit bij voorkeur via de CIA zou zijn gegaan. Deze dienst had immers het liaison-contact met Stanišić en bood zo de beste en meest directe toegang tot een hoge Servische functionaris. Desgevraagd zei deze zegsman het zeer onwaarschijnlijk te achten, dat het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken op een of andere wijze bij een dergelijke boodschap betrokken zou zijn: het State Department was nog sterker pro-Moslim dan andere delen van de Amerikaanse overheid.¹³⁷

Mochten de beweringen van Eerbiedwaardige op waarheid berusten, dan zou het natuurlijk zeer onwaarschijnlijk zijn dat een CIA-officer deze tegenover Nederlandse onderzoekers zou bevestigen. Maar ook de goed ingevoerde Canadese inlichtingenexpert Tom Quiggin ziet weinig in het groen licht-scenario. Hij acht het weliswaar denkbaar dat alle partijen van de oostelijke enclaves af wilden om zo tot een logische territoriale oplossing van de crisis te komen. Maar in het diplomatieke en inlichtingenverkeer zou het waarschijnlijker zijn dat een groen licht zou bestaan uit een onuitgesproken ‘understanding’ in plaats van uit een expliciete boodschap of afspraak.¹³⁸

136 Van Kappen herinnert zich dat ook Kofi Annan dergelijke suggesties indertijd ontkende. Na de val van Srebrenica ontkende ook generaal Wesley Clark tegenover Van Kappen dat de vs enige voorkennis hadden gehad. Interview Van Kappen, 15 oktober 2016; schriftelijk interview Dennis Snider, 24 augustus 2016.

137 Interview hoge CIA-functionaris, 9 augustus 2016.

138 Interview Quiggin, 28 juni 2016.

Ook MIVD-medewerkers met wie in het kader van deze verkenning is gesproken, doen de claim van Eerbiedwaardige af als ‘onwaarschijnlijk’. Een argument dat in dit verband is genoemd, is dat de Amerikanen bekend waren met de werkwijze van Mladić. Ze zouden zich ongetwijfeld gerealiseerd hebben dat de inname van de oostelijke enclaves allerminst *clean* zou verlopen.¹³⁹

Tegen dit laatste argument kan worden ingebracht dat het hier een sterk staaltje van machtspolitiek betreft, en dat machtspolitiek cynisch kan zijn. Buiten oud-minister Voorhoeve en de AIVD-medewerkers die het onderzoek hebben uitgevoerd, zijn er nog drie geraadpleegde deskundigen die de beweringen van Eerbiedwaardige *niet* onaannemelijk achten: de voormalige VN-medewerker David Harland, de Duitse journalist Andreas Zumach en een Canadese voormalige *intelligence officer*. Zij zeggen allen: ‘It could be true’ of ‘very plausible’, maar ze kunnen deze stelling niet met specifieke argumenten onderbouwen.¹⁴⁰

Een mogelijkheid om meer informatie in te winnen over het bericht zou zijn om Eerbiedwaardige zelf en zijn omgeving te benaderen. Maar de AIVD heeft in het kader van zijn wettelijke plicht tot bronbescherming niet toegestaan om met hem contact op te nemen. Vooralsnog zit er dus niets anders op dan een oordeel te baseren op de nu beschikbare informatie. Die leidt tot de conclusie dat de claim van Eerbiedwaardige inderdaad een brisante mededeling betreft, die begrijpelijk serieus is genomen door de AIVD. Het is terecht dat er uiteindelijk is geoordeeld dat de claim niet stoelt op hard bewijs – dat is er inderdaad niet. Er is overigens ook geen hard tegenbewijs. Wel is gewezen op de mogelijkheid van Servische desinformatie. Op grond van het voor deze verkenning uitgevoerde onderzoek lijkt het dus gerechtvaardigd om de claim van Eerbiedwaardige als onwaarschijnlijk te kwalificeren.

REFLECTIE

‘Het blijft natuurlijk speculeren – maar nu er evident bij geen van de betrokkenen voorkennis was, was adequaat reageren bij voorbaat uitge-

¹³⁹ Interview MIVD-medewerker-2, 29 juli 2016.

¹⁴⁰ Interview Zumach, 5 juli 2016; interview met Canadese inlichtingenfunctionaris, 14 juli 2016; e-mail Harland, 28 september 2016.

sloten.¹⁴¹ Deze zin, afkomstig uit de *intelligence*-deelstudie van Wiebes, is een van de meest geciteerde zinnen uit het gehele NIOD-rapport van 2002. Dat is niet verwonderlijk; het is een opmerkelijk stellige, scherp geformuleerde conclusie van een voor het overige genuanceerde en gelaagde studie. In het debat over het bestaan van voorkennis over de aanval op de enclave Srebrenica speelt de deelstudie van Wiebes dan ook een belangrijke rol als bron voor informatie en analyse. Maar zijn boek – en in het bijzonder de conclusie – is ook een prikkel voor discussie geweest. Om die reden is de deelstudie *Intelligence* het uitgangspunt voor enkele reflecties. Daarnaast is er een andere reden, die voortkomt uit Wiebes' gebruik van de term 'voorkennis'. Op beide elementen zal kort worden ingegaan. Daarna volgen enkele reflecties over achterliggende problemen bij het beantwoorden van de vraag naar voorkennis.

Een verwarrend debat

In de inleiding van zijn deelstudie over *intelligence* en de oorlog in Bosnië laat Wiebes zien dat hij zich terdege bewust is van de beperkingen van historisch onderzoek – beperkingen die zich in nog sterkere mate doen gelden bij historisch *inlichtingen*onderzoek, waarbij veel bronnen voor de onderzoeker simpelweg niet beschikbaar zijn. In de inleiding van zijn studie schrijft Wiebes dan ook dat terwijl voor andere soorten geschiedschrijving over het algemeen na verloop van tijd geldt dat het beeld van het onderwerp nog slechts verandert door nieuwe zienswijzen, voor de geschiedenis van inlichtingen- en veiligheidsdiensten veel langer blijft gelden dat ook nieuwe informatie tot bijstelling van het beeld kan leiden.¹⁴²

In zijn conclusie stelt Wiebes echter op basis van een uitgebreid bronnenonderzoek dat het 'evident' is dat er bij geen van de betrokkenen voorkennis was over de aanval op Srebrenica. Wat Nederland betreft was het duidelijk: Nederland had als onpartijdige *peacekeeper* gekozen voor een zwakke (of sterker nog: geen) inlichtingenpositie. Bovendien heeft Wiebes in de archieven van de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten geen bronnen gevonden die erop duiden dat Nederland substantiële tactische inlichtingen van buitenlandse diensten heeft ont-

¹⁴¹ Wiebes, *Intelligence*, 421.

¹⁴² *Ibidem*, 9. (In de Nederlandse vertaling van *Intelligence*, p. 9).

vangen. Dat was ook niet goed mogelijk, want volgens Wiebes bezaten ook de buitenlandse diensten zelf deze voorkennis niet: ‘de buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten [beschikten] niet over specifieke operationele informatie of harde indicaties van bronnen en technische inlichtingenmiddelen welke erop duiden dat de Bosnische Serven op een bepaalde datum zouden overgaan tot de inname van Srebrenica.’¹⁴³

Ondanks de stelligheid van Wiebes is het in principe niet uitgesloten dat er in de toekomst bronnen zullen opduiken die wél tactische inlichtingen over de aanval bevatten. Zo is van verschillende verzamelingen bronnen bekend dat ze bestaan, maar dat ze tot nu toe vanwege geheimhouding niet toegankelijk zijn: veel informatie van buitenlandse overheden is ‘gerubriceerd’. Dat is tot de dag van vandaag het geval: in het archief van de Clinton Library, bijvoorbeeld, bevinden zich weliswaar veel gederubriceerde stukken over de oorlog in Bosnië, maar uit de periode rond de val van Srebrenica zijn nog veel documenten niet vrijgegeven. Zo weten we dat er ‘a variety of reports’ bij de CIA bestaat over de ophanden zijnde aanval op Srebrenica, maar het is onduidelijk wat de inhoud van deze rapporten is.¹⁴⁴ Bovendien kunnen buitenlandse archieven geheime stukken in bezit hebben waarvan het bestaan niet bekend is gemaakt in een inventaris.

Ook zou het kunnen zijn dat bepaalde tactische *intelligence* in juni en juli 1995 wel aanwezig is geweest, maar niet op waarde is geschat. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat destijds geanalyseerde bronnen door nieuwe kennis over de context in een ander daglicht komen te staan. Verder is het niet uitgesloten dat cruciale informatie in de inlichtingenbureaucratie is blijven steken, wellicht uit aarzeling om met een ogenschijnlijk spectaculair bericht loos alarm te veroorzaken.¹⁴⁵ Als gevolg daarvan kan dergelijke informatie uiteindelijk niet – of niet op de gebruikelijke plaats – in de archieven van de organisatie terecht zijn gekomen. Kortom, nieuwe informatie kan in de geschiedschrijving – en zeker bij het onderzoek naar inlichtingen- en veiligheidsdiensten – tot een ander beeld leiden.

Een tweede discussiepunt naar aanleiding van de conclusie van Wiebes’ studie, is de onduidelijkheid rond de invulling van het begrip ‘voor-

143 Ibidem, 421, 412.

144 Ibidem, 410.

145 Interview met Quiggin, 28 juni 2016.

kennis'. Hij schrijft daarover dat er onderscheid gemaakt moet worden tussen 'strategische' en 'tactische' voorkennis. Strategische voorkennis heeft betrekking op verwachtingspatronen die zich uitstrekken over een lange periode. Zulke kennis was er genoeg, want de Bosnische Serven hadden al vaak verklaard dat ze de enclaves ooit zouden oprollen'.¹⁴⁶

In zijn conclusie schrijft Wiebes echter dat er 'evident bij geen van de betrokkenen voorkennis was', terwijl alleen uit de context duidelijk is dat hij *tactische* voorkennis bedoelt. Een gevolg hiervan is dat elk nieuw gevonden document met strategische inlichtingen kan worden gepresenteerd als een weerlegging van een van de belangrijkste conclusies van het NIOD-rapport.

Hier lijkt sprake te zijn van een woordenspel, maar in feite hebben Wiebes en zijn critici een verschillende kijk op inlichtingen en het belang ervan. Wiebes kijkt naar inlichtingen met het oog van een militaire inlichtingenanalist. Die is geïnteresseerd in zaken als slagordes, munitietoevoer en materieelverplaatsingen van de tegenstander – alleen dit soort '*hard intelligence*' speelt hij door naar de militaire top, die vervolgens bepaalt of een militaire reactie wenselijk of mogelijk is. Strategische inlichtingen zijn voor een militaire inlichtingenanalist misschien wel interessant, maar bieden nauwelijks of geen houvast. 'De kern van het inlichtingenwerk,' schrijft Wiebes, 'vormen tactische aanwijzingen.'¹⁴⁷

De informatie die in zijn deelstudie tot 'tactische aanwijzingen' wordt gerekend, is niet alleen naar de aard, maar ook in de tijd strak afgebakend. Bij de aanval op Srebrenica ging het om een relatief kleinschalige aanval, waarvoor weinig voorbereidingstijd nodig was. Omdat volgens Wiebes is komen vast te staan dat op 2 juli 1995 werd besloten tot het innemen van de zuidelijke weg door de enclave, kan er slechts in de periode tussen 2 en 6 juli (het begin van de aanval) tactische voorkennis over de aanval hebben bestaan. En omdat de beslissing om de hele enclave in te nemen in de avond van 9 juli zou zijn genomen, kan onderzoek naar tactische inlichtingen over de inname van de gehele enclave zich volgens Wiebes slechts toespitsen op de nacht van 9 op 10 juli (toen de aanval op de stad werd ingezet). Alle aanwijzingen voor een mogelijke aanval die vallen buiten deze tijdspannes bevatten strategische informatie. Ze zijn

¹⁴⁶ Wiebes, *Intelligence*, 356 (In de Nederlandse vertaling van *Intelligence*: 388).

¹⁴⁷ Ibidem, 356 (In de Nederlandse vertaling van *Intelligence*: 388).

minder relevant dan tactische inlichtingen over concrete voorbereidingen voor de specifiek aangeduide aanval op de enclave als geheel.

Op deze aanpak heeft Wiebes kritiek gekregen van historica Erna Rijdsdijk die Wiebes' invulling van het begrip 'voorkennis' als uitsluitend tactische inlichtingen te beperkt vindt. Contextuele kennis is volgens haar wel degelijk relevant voor militair handelen.¹⁴⁸ Andere critici, zoals de makers van *Argos* en veel van de zegslieden die in hun uitzendingen zijn verschenen, maken überhaupt geen onderscheid tussen tactische en strategische voorkennis: zij scharen alle scenario's, aanwijzingen, analyses en inlichtingen over een ophanden zijnde aanval onder de term 'voorkennis'.

Doordat de twee soorten voorkennis niet helder zijn onderscheiden wordt het debat verwarrend. Het is daarom zaak om een discussie te creëren waarin alle deelnemers dezelfde definities hanteren. Om hiertoe te komen is het van belang om het bestaan van enkele problemen achter de voorkennisvraag te onderkennen. Deze zijn van theoretische aard. Omdat deze verkenning niet de plaats is om de filosofische grondslag ervan uitvoerig te bespreken, worden ze in de volgende paragraaf beknopt aangestipt.

Achterliggende problemen

Allereerst is het goed om te beseffen dat het hebben van 'voorkennis' strikt genomen niet mogelijk is. De term suggereert dat betrokkenen van tevoren volledig op de hoogte konden zijn van de gebeurtenissen die tot de val van de enclave zouden leiden. Maar dit is uitgesloten: men kan nu eenmaal niet voor 100 procent zeker weten wat er in de toekomst staat te gebeuren. Er is altijd een mogelijkheid dat plannen wijzigen of dat omstandigheden plotseling veranderen. Het is in die zin *nooit* mogelijk om voorkennis te hebben van iets dat nog niet is gebeurd. Wel kan iemand kennis hebben van alles wat er ligt aan informatie over een waarschijnlijke, toekomstige gebeurtenis.

Ook moet worden ingezien dat het ingewikkeld is om te bepalen wat 'kennis hebben' dan precies inhoudt. De inlichtingenpraktijk bestaat uit ontelbare *bits and pieces* met informatie. Deze zijn nooit ondubbelzinnig en ze kunnen elkaar ook tegenspreken. Achter elke aanwijzing dat de

¹⁴⁸ E. Rijdsdijk, *Lost in Srebrenica. Responsibility and Subjectivity in the Reconstructions of a Lost Peacekeeping Mission* (dissertatie VU Amsterdam 2012) 102-103.

Bosnische Serven plannen hadden om op korte termijn de oostelijke enclaves in te nemen stonden evenzovele – of misschien wel meer – berichten, dat het voorlopig rustig zou blijven. Inlichtingenanalisten, militaire commandanten of beleidsmakers maken op basis van de beschikbare informatie een inschatting van de stand van zaken. Zij brengen een eigen gelaagdheid aan in de berichten die voorhanden zijn. Meestal zal aan gedetailleerde tactische inlichtingen meer waarde worden gegeven dan aan geruchten of vage strategische inlichtingen. Maar dit hoeft niet altijd zo te zijn: als een opmerkelijke tactische inlichting volstrekt niet valt te rijmen met een grote hoeveelheid strategische inlichtingen, dan kan dat voor een ervaren inlichtingenanalist reden zijn om de tactische inlichting als desinformatie te beoordelen. Ook het zogenaamde *cry wolf*-mechanisme kan meespelen: als een informant negen keer foutieve informatie heeft verstrekt, dan zullen de meeste analisten een tiende melding van de informant niet serieus nemen. Toch kan net die tiende melding wél juiste en cruciale inlichtingen bevatten.

‘Kennis’ heeft een individuele component: binnen een ministerie of inlichtingendienst konden verschillende ambtenaren heel anders denken over de mogelijkheid van een aanval op de enclaves. Ook spelen karakter, intellect, cultuur, ervaring en omstandigheden onbewust mee bij het aanbrengen van de gelaagdheid in de beschikbare informatie, en dus bij het tot stand komen van kennis. Zelfs de kennis van één individu kan van de ene op de andere dag van inhoud veranderen.

Een volgend probleem is dat, in tegenstelling tot wat vaak wordt verondersteld, het onzeker is in hoeverre het vooraf ‘weten’ de daaropvolgende handeling bepaalt. Als inlichtingenanalisten al over tactische inlichtingen over Bosnisch-Servische aanvalsvoorbereidingen beschikten, dan is het nog de vraag wat zij op basis van die informatie zouden *doen*. In het licht van de Bosnisch-Servische verovering van Srebrenica en de daaropvolgende massamoord kan het achteraf lijken dat de enige mogelijke handeling die zij in reactie op die informatie hadden kunnen verrichten ‘alarm slaan’ was, maar dat oordeel gaat voorbij aan het feit dat iemand in de praktijk op dat soort informatie op allerlei manieren kan reageren. Een analist kan immers de prioriteit geven aan een ander prangend probleem of proberen de inlichtingen te ‘valideren’. Hij of zij kan ook willen afwachten hoe de situatie zich ontwikkelt of juist een alarmerend rapport schrijven, een leidinggevende waarschuwen of direct naar de direc-

teur stappen. Daar komt nog het probleem bij dat mensen niet alleen maar op basis van (dergelijke) rationele kennis handelen. Ze kunnen ook onnadenkend tot actie overgaan, of op basis van impulsen en emoties. Vermoedelijk is het voor niemand precies helder op basis van welke combinatie van kennis, gevoel, inschatting en impulsen hij of zij precies besluit om een bepaalde handeling te verrichten, laat staan dat de historicus achteraf uit die onontwarbare kluwen één specifieke draad kan trekken die verklaart waarom iemand iets deed of juist iets naliet.

Bij dit alles rijst de vraag naar de verwachtingen van degenen die zich inspinnen om bewijzen van voorkennis over de aanval te vinden. In het debat lijkt de veronderstelling te zijn dat specifieke ‘voorkennis’ de betrokkenen in staat gesteld had om een dergelijke aanval – en daarmee de daaropvolgende massamoord – te voorkomen. In het algemeen wordt weliswaar op de beperkingen van het mandaat en de complexe omstandigheden gewezen evenals op het speculatieve karakter van deze contrafactische vraag (het is *what if*-geschiedenis). Toch wordt de suggestie gewekt dat inlichtingendiensten, UNPROFOR en anderen maatregelen hadden kunnen nemen. Bij een dergelijke contrafactische gedachtegang is een kanttekening op zijn plaats: de historische ontwikkeling is complex en is niet terug te brengen tot een optelsom van individuele handelingen. Er is geen causaal verband dat garandeert dat actief ingrijpen op initiatief van enkelen de loop van de geschiedenis in de gewenste richting zou hebben kunnen sturen.¹⁴⁹ Individuen kunnen een bepaalde uitkomst *bedoeld* hebben, maar hun acties hebben vaak – als gevolg van de acties van anderen, praktische beperkingen en de omstandigheden – onbedoelde gevolgen. Juist ten aanzien van Srebrenica, een onderwerp waarvan de afloop het beeld op de voorgeschiedenis zo sterk heeft gekleurd, dient vermeden te worden in deterministische termen naar de gebeurtenissen te kijken. Het valt niet met zekerheid te zeggen of bepaalde inlichtingen, op het juiste moment in de juiste handen, de aanval en mogelijk zelfs de massamoord verhinderd zouden kunnen hebben. Het zoeken naar een antwoord op die vraag wordt gevoed door de wens de ontzetting over wat er gebeurd is een plaats te geven en zo mogelijk de verantwoordelijkheid te lokaliseren. Maar de vraag naar ‘wat had kunnen gebeuren’ valt niet anders te beantwoorden dan met het afwegen van waarschijnlijkheden.

149 Vgl: *Argos*, uitzending 1 november 2002; Wiebes, *Intelligence*, 255, 370.

Gelet op de problemen en onduidelijkheden die in het onderhavige debat verbonden zijn aan de term ‘voorkennis’, is te overwegen om te spreken van ‘kennis’ (zonder voorzetsel): kennis in de meest brede zin van de aanvalsplannen van de Bosnische Serven. Tot deze kennis moeten dan alle soorten informatie worden gerekend – van geruchten, scenario’s en lange-termijnverwachtingen tot strategische en gedetailleerde tactische inlichtingen – die op een bepaald moment bij een individu of instantie aanwezig zijn. Vervolgens moet een gradatie worden aangebracht in dit amalgaam van aanwijzingen, waarbij doorgaans – maar niet altijd – aan kristalheldere, verifieerbare tactische inlichtingen de hoogste waarde kan worden toegekend.

Op deze manier kan worden voorkomen dat er op basis van één sniper strategische inlichtingen wordt gesteld dat er ‘dus’ (voor)kennis was, maar wordt ook tot uitdrukking gebracht dat alle andere soorten informatie dan tactische inlichtingen er toe doen.

CONCLUSIE

Sinds de publicatie van de NIOD-deelstudie van Wiebes over de rol van *intelligence* is er veel gezegd en geschreven over de rol van inlichtingen in de aanloop naar en ten tijde van de val van Srebrenica. Tegenover zijn conclusie dat er ‘evident geen voorkennis was’ hebben velen beweerd dat die voorkennis er wel degelijk was, wat zou blijken uit de intercepts van Zumach en de verklaringen van bijvoorbeeld Brantz en Eisele over aanvalsvoorbereidingen tot en met Harlands spion, de verwachting van Rupert Smith, het scenariodocument van de *Balkan Task Force* en de door Voorhoeve gepresenteerde vermoedens en bewijzen van ‘voorkennis’ bij bondgenoten.

Voor deze verkenning zijn deze nieuwe claims en de onderliggende documenten over de rol van inlichtingen in de aanloop naar de val van de enclave Srebrenica bestudeerd en geëvalueerd. Niet *alle* uitspraken over inlichtingen en Srebrenica die sinds 2002 in de openbaarheid zijn gedaan, zijn in ogenschouw genomen, maar alleen de bij herhaling gedane beweringen en de claims die verwijzen naar (specifiek) bronnenmateriaal zijn nader onderzocht. Daarnaast, en daar heeft een groot deel van deze verkenning zich op gericht, is op basis van eigen bronnenonderzoek

en het afnemen van interviews gezocht naar relevante nieuwe informatie over de rol van *intelligence* in de aanloop naar de Bosnisch-Servische aanval op de enclave Srebrenica.

Weging van de sinds het jaar 2002 naar voren gebrachte claims leidt tot de conclusie dat sommige beweringen, zoals die van Zumach en Eisele, potentieel brisante informatie bevatten, maar dat bewijzen ontbreken. Dat geldt eveneens voor de stelling dat de aanwezigheid van een CIA-spion in het machtscentrum van de Servische regering tot voorkennis over de aanval op Srebrenica heeft geleid. Ook Amerikaanse documenten van de *Balkan Task Force* leiden niet tot de conclusie dat er sprake is geweest van Amerikaanse voorkennis. Deze rapporten hebben het karakter van een toekomstverkenning en spreken over een situatie waarin de VN hun troepen uit de enclaves zouden hebben teruggetrokken.

Met deze conclusie is niet alles gezegd. Er is in dit hoofdstuk geconstateerd dat het debat over 'voorkennis' gevoerd wordt in extremen. Enerzijds wordt voorkennis in het inlichtingendomein teruggebracht tot tactische *intelligence* – inclusief een tijdstip en de betrokken troepen – over een aanstaande aanval op Srebrenica. Anderzijds lijkt een brede definitie van inlichtingen opgeld te doen, waarin alle denkbare vormen van kennis tot 'voorkennis' over de aanval worden gerekend. Als gevolg hiervan is een debat ontstaan waarin óf (bijna) niets tot voorkennis wordt gerekend óf (bijna) alles. Dit komt ten dele door de veronderstelling dat voldoende 'voorkennis' (van tactische of welke andere aard dan ook) de Bosnisch-Servische aanval had kunnen voorkomen. Maar die veronderstelling brengt verwarring. Zekerheid over een toekomstige aanval kon er op basis van welke informatie ook niet zijn. Zo waren er berichten dat er 'in juni' een aanval op de enclave Srebrenica zou plaatsvinden: dat is zoals bekend uiteindelijk toen niet gebeurd. Zekerheid over wat gebeurd zou zijn als er exacte kennis was geweest over de plannen voor een aanval in juli, is er al helemaal niet. Dat geldt des te meer als impliciet wordt aangenomen dat die kennis *had moeten of kunnen leiden* tot het voorkomen van de aanval en de daarop volgende massamoord. Het is onder meer deze suggestie van gedetermineerdheid die de discussie heeft beperkt tot de vraag of er sprake is geweest van 'voorkennis' of niet.

Zekerheid daarover bestaat niet en daarom is het meer vruchtbaar om over gradaties van kennis te spreken. Sommige informatie was zo concreet en toegespitst (tactisch) dat deze de inlichtingenanalist direct

handelingsperspectief bood, terwijl andere informatie meer strategisch van aard was en als achtergrondkennis kon gelden. Al die tactische en strategische inlichtingen, kennis over politieke ontwikkelingen en andere contextuele gegevens moeten bestudeerd worden, zonder dat daarbij steeds impliciet of expliciet wordt aangenomen dat die kennis *had moeten of kunnen leiden* tot andere handelingen en dus tot een andere uitkomst. Deze gelaagde blik op vormen van weten, kennis en aanwijzingen voorafgaand aan de Bosnisch-Servische aanval dwingt bijvoorbeeld om na te gaan waarom sommige informatie wél in de hoofden van politici, militairen, beleidsmakers en inlichtingenanalisten terechtkwam en andere informatie niet. Eveneens roept het de vraag op voor wie sommige informatie wel of niet beschikbaar was, waarom die specifieke kennis – indien beschikbaar – geen invloed had op een beslissing of handeling en waarom sommige handelingen wel werden verricht maar geen effect hadden op de uitkomst.

Twee nieuwe casussen, waarin sprake zou kunnen zijn van saillante kennis voorafgaand aan de Bosnisch-Servische aanval in juli 1995, zijn voor deze verkenning uitgebreider onderzocht: de zaak rondom het rapport van MI6 en de melding van ‘Eerbiedwaardige’. Het MI6-rapport lijkt brisant. Maar de explosiviteit ervan moet sterk genuanceerd worden: in de context van het rapport zelf en van de serie berichten waarvan het document deel uitmaakt. De conclusie is dat het bestaan van voorkennis over een aanval niet uit dit rapport valt af te leiden.

De melding van ‘Eerbiedwaardige’ bevat op het eerste gezicht al even brisante informatie. Het blijft hierin namelijk niet bij het op de hoogte zijn van de Bosnisch-Servische aanvalsplannen ten aanzien van de enclaves door de CIA: de Verenigde Staten zouden hiervoor zelfs ‘groen licht’ hebben gegeven. Als deze informatie op waarheid zou berusten, zou er niet alleen van ‘voorkennis’ sprake zijn geweest, maar mogelijk ook van een grote invloed op de aanval op Srebrenica. Deze informatie zou niet alleen het handelen van de Bosnische Serven sterk beïnvloed hebben, maar ook de houding van de VS zou in een ander daglicht komen te staan. Of het beweerde ‘groene licht’ inderdaad is gegeven, is echter niet na te gaan. In de archieven en vraaggesprekken rondom dit dossier heeft het NIOD geen bevestiging kunnen vinden voor deze bewering – eerder aanwijzingen die duiden op het tegendeel. Zo is vastgesteld dat de uitkomst van de Bosnisch-Servische aanval in tegenspraak was met de Amerikaanse beleidsdoelen uit die tijd.

Op basis van de onderzochte beweringen, documenten en de interviews kan geconcludeerd worden dat er wel allerlei algemene informatie voorhanden was over de mogelijkheid van een aanval, maar dat de uiteenlopende inlichtingen, uitspraken en inschattingen bij relevante functionarissen niet hebben geleid tot de overtuiging dat er gewaarschuwd of ingegrepen moest worden – laat staan dat zij bij machte waren om bevoegde autoriteiten tot ingrijpen te bewegen. In de documenten waaraan dit soort kennis ontleend zou moeten worden, stond uiteenlopende, vaak snel veranderende en soms tegenstrijdige informatie. In de stroom van berichten was er niet één bericht voldoende concreet en overtuigend. Als dat wél zo was geweest, dan was het nog de vraag of dit bericht als zodanig was herkend. Bij het interpreteren van de bedoelingen en het mogelijk toekomstig gedrag van een tegenstander kan immers altijd ‘ruis’ optreden.

Samenvattend: duidelijke en overtuigende inlichtingen over een concreet plan voor een aanval op de enclave Srebrenica, inclusief gegevens over tijdstip en troepenformaties, zijn tijdens het onderzoek voor de verkenning niet aangetroffen. Juist in de wereld van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het evenwel niet uit te sluiten dat dergelijke inlichtingen en concrete aanwijzingen alsnog worden aangetroffen. Het lijkt op basis van het onderzoek dat voor deze verkenning is verricht, evenwel niet waarschijnlijk dat dit het geval zal zijn.

5

Conclusies en aanbevelingen

KERNCONCLUSIES

- I. Deze verkenning heeft geen bewijzen of aanwijzingen opgeleverd voor het bestaan van voor Nederland geheime internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica. Geen van de onderzochte nieuwe bronnen of claims biedt voldoende ondersteuning voor het bestaan van dergelijke overeenkomsten of deals.
- II. Wel is sprake geweest van een sinds de gijzelingsacties in mei 1995 in acht genomen terughoudendheid bij de inzet van het luchtwapen, met name van *air strikes*. Hoewel het verlenen van *close air support* en ook *air strikes* in uiterste noodzaak ook na mei 1995 mogelijke opties bleven, werd niet op alle niveaus in de VN-hiërarchie hetzelfde gedacht over de mogelijkheden en opportuniteit daarvan. De geschiedenis van aanvragen voor luchtsteun eerder en elders tijdens de Bosnische oorlog toont aan dat de aarzelingen om het luchtwapen tijdens de aanval op Srebrenica te gebruiken in een al langer bestaand patroon pasten.
- III. In deze verkenning van nieuw beschikbaar gekomen bronnenmateriaal op het gebied van 'voorkennis' in het inlichtingendomein zijn geen vormen van kennis of inlichtingen aangetroffen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat betrokkenen (in binnen- of buitenland), waaronder inlichtingendiensten, op de hoogte wa-

ren van een concreet Bosnisch-Servisich plan om in juli 1995 de enclave Srebrenica aan te vallen en volledig in te nemen.

IV. Buiten het domein van de tactische kennis is er een groot aantal inlichtingen en aanwijzingen geweest aangaande de intenties en *capabilities* van de Bosnische Serven. Een deel daarvan wees op de mogelijkheid van een aanval op de oostelijke enclaves, en niet in de laatste plaats Srebrenica. Anderzijds waren er ook berichten die daar juist niet op wezen. Behalve de mogelijkheid van luchtsteun zijn in deze verkenning geen scenario's over tegenmaatregelen tegen een mogelijke aanval aangetroffen.

AANBEVELING

Vanuit historisch-wetenschappelijk gezichtspunt is verder onderzoek naar de gang van zaken voor, tijdens en na de val van de enclave Srebrenica onverminderd van belang. Het heeft evenwel weinig of geen toegevoegde waarde het door het NIOD uitgevoerde verkennend onderzoek voort te zetten zolang geen onbelemmerde toegang wordt verleend tot alle gerubriceerde informatie bij de belangrijkste partijen in het conflict. Bij besluitvorming over mogelijk vervolgonderzoek zal dan ook de afweziging moeten worden gemaakt of er een reële kans is dat de onderzoekers toegang krijgen tot alle relevante en beschikbare bronnen, met name in het buitenland. Momenteel is dat niet het geval.

TOELICHTENDE CONCLUSIES

Luchtsteun

1. De ineffectiviteit van het luchtwapen tijdens het conflict in Bosnië werd in grote mate bepaald door structurele belemmeringen voor een adequate inzet: de aard van de VN-missie als *peace keeping*-operatie (mandaat, *Rules of Engagement*, verspreide inzet van VN-personeel); de internationale verdeeldheid (lange bevelsstructuur met veel inspraak, dubbele sleutel); het moeilijke terrein en de wisselende weersomstandigheden; de bewapening en mogelijke reacties van de Bosnische Serven.

2. Uit het besluit van de *Principals* (hoge beleidsadviseurs) op 28 mei 1995 blijkt dat de vs vanwege de gijzelingscrisis de bereidheid toonden om tijdelijk in te binden door voor het moment niet meer aan te dringen op verdere *air strikes*. De formulering ‘we will accept a pause’ duidt op een passief akkoord gaan van de vs met wat anderen (met name de troepen leverende landen met gegijzelde militairen) graag wilden.
3. Het besluit om verdere *air strikes* voorlopig op te schorten had geen betrekking op defensieve acties. *Close air support*, ter verdediging van de VN-troepen op de grond, bleef na die opschorting nog wel degelijk mogelijk. Maar de inzet van CAS was in de praktijk aan allerlei beperkende voorwaarden gebonden.
4. Recent (opnieuw) geuite claims inzake het bestaan van een geheime overeenkomst tussen de Bosnische Serven en de Fransen, waarbij die laatsten zouden hebben toegezegd dat verdere lucht-aanvallen zouden uitblijven, bevatten geen nieuwe informatie die het bestaan van zo’n afspraak aannemelijker maakt dan voorheen het geval was.
5. De verwachting bij sommigen in Nederlandse politieke en militaire kring dat er in geval van een aanval op de enclave Srebrenica zeker *close air support* verleend zou worden zodra Dutchbat daar om vroeg, was onrealistisch. De informatie waarover Nederland beschikte ten aanzien van eerdere besluitvorming over luchtsteun had inzicht kunnen geven in de terughoudendheid bij het inzetten van *close air support*. Diegenen die bij de VN en de NAVO over de inzet van het luchtwapen beslisten, dienden immers allerlei militaire, humanitaire en politieke belangen af te wegen.

Voorkennis

6. De Nederlandse inlichtingendiensten, zowel BVD als MID, beschikten in de periode voor de val van Srebrenica over informatie van buitenlandse zusterorganisaties over de militaire en politieke situatie in Bosnië. Naast de in het NIOD-rapport van 2002 vermelde aanwijzingen zijn tijdens de verkenning nieuwe voorbeelden van deze kennis bekend geworden. Van deze informatie is door de inlichtingendiensten niet optimaal (BVD) of te laat (MID) kennis genomen.

7. Deze informatie was niet van een zodanige gedetailleerdheid en precisie, dat ze als tactische inlichtingen de basis hadden kunnen vormen van een andere dan de bestaande visie ten aanzien van Srebrenica, en daarmee van mogelijk andere handelingsperspectieven.
8. Het is navolgbaar dat de AIVD in de periode 2004-2005 onderzoek heeft gedaan naar de melding door een Servische informant dat de Verenigde Staten 'groen licht' zouden hebben gegeven voor de aanval op Srebrenica. Immers, mocht de melding op waarheid berusten, dan zou er in de VS niet alleen voorkennis hebben bestaan, maar ook een zekere medeverantwoordelijkheid.
9. Bij het onderzoek naar de claim van de Servische informant van de AIVD in de periode 2004-2006, is sprake geweest van miscommunicatie tussen AIVD en MIVD.
10. De verkenning van het NIOD heeft geen verdere aanwijzingen of bewijs opgeleverd voor beweringen van de Servische informant dat de Verenigde Staten 'groen licht' hebben gegeven voor de aanval op Srebrenica. Op basis van contextuele analyse beoordeelt het NIOD de beweringen als 'onwaarschijnlijk'.
11. Het is niet uit te sluiten dat concrete, tactische inlichtingen over aanvalsplannen later alsnog in de openbaarheid zullen komen. Waarschijnlijk is dat niet, want vele aanwijzingen wijzen in tegengestelde richting.
12. Het gebruik van het begrip 'voorkennis' draagt het gevaar in zich dat een zekerheid wordt gesuggereerd die er niet is: het gaat om gradaties van waarschijnlijkheid. Er is geen zekerheid dat een op basis van voorkennis verwachte ontwikkeling zich ook werkelijk zal voordoen. Dat impliceert dat het verre van zeker is dat handelen op basis van 'voorkennis' de val van de enclave en de genocide had kunnen voorkomen.

Uitvoering onderzoek

13. Belangrijke bronnen voor mogelijk vervolgonderzoek over de gang van zaken rond de val van Srebrenica zijn:
 - Niet-gederubriceerde overheidsarchieven en archieven van inlichtingendiensten in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Bosnië en Servië.

- Niet-gederubriceerde archieven van de Verenigde Naties.
 - Het ICTY-archief, waaronder niet-gederubriceerde dossiers, in het bijzonder van de *Office of the Prosecutor*.
 - Informanten van betrokken partijen, onder wie in het bijzonder de Servische informant van de AIVD en zijn omgeving.
14. Het NIOD betreurt dat de onderzoekers vanwege het door de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer gehanteerde inzagebeleid niet hebben kunnen nagaan of deze Commissie is geïnformeerd over door het NIOD bij AIVD en MIVD aangetroffen informatie over mogelijke voorkennis inzake Srebrenica. Het NIOD acht het inconsequent dat bij de Kamer geen inzage mogelijk is in dezelfde informatiebronnen waartoe zij krachtens het informatieprotocol wel toegang had bij de inlichtingendiensten. Deze opstelling bevreemdt temeer omdat het de Tweede Kamer is die de regering heeft verzocht om uitvoering van onderhavige verkenning.
15. Het NIOD heeft bij de uitvoering van de verkenning ervaren dat de AIVD en de MIVD verschillende interpretaties volgen bij de naleving van de derdepartijregel. Dat heeft geleid tot verschillende adviezen over openbaar te maken teksten en in de praktijk – ondanks maximale medewerking van de diensten – tot een (te) langdurige procedure om tot een besluit over openbaarmaking te komen.
16. Uit het oogpunt van bronbescherming en staatsveiligheid alsmede in het kader van de derdepartijregel is geheimhouding van aan dergelijke bronnen ontleende informatie een vereiste. Uit het oogpunt van transparantie, het afleggen van verantwoording en wetenschappelijk onderzoek dient de periode van geheimhouding in de tijd gelimiteerd te zijn tot een tijdstip dat bronbescherming en staatsveiligheid redelijkerwijs niet meer relevant zijn. Het NIOD betreurt dat een besluit over een passage met van een derde partij afkomstige informatie zolang is uitgebleven dat gekozen moest worden voor een versie met weglating van deze informatie.
17. Wetenschappelijk historisch onderzoek dat geheel of gedeeltelijk geschiedt op basis van vertrouwelijke bronnen dient uitzondering te blijven. Voorwaarde voor het uitvoeren van dergelijk onderzoek moet zijn dat hiermee het maatschappelijk belang wordt gediend. Verder dient de onafhankelijkheid van het onderzoek te worden gewaarborgd.

18. Gegeven het belang voor historisch en wetenschappelijk onderzoek van de in het ICTY-archief bewaarde documenten, zijn initiatieven gestart om na beëindiging van de werkzaamheden van het ICTY dit archief toegankelijk te maken voor wetenschappelijk en historisch onderzoek. Het NIOD beveelt de Nederlandse overheid aan om zich in te zetten voor een permanente beschikbaarheid van het ICTY-archief voor raadpleging door betrokkenen en voor historisch, juridisch en overig wetenschappelijk onderzoek.

SLOTOVERWEGING

In de onderzoeksopdracht verzoekt de regering het NIOD 'vervolgscenario's te schetsen op basis van de resultaten van de verkenning van, ten eerste, de internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun (*air strikes* dan wel *close air support*) aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica, en in het bijzonder mogelijke afspraken hierover van eind mei 1995 tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten en, ten tweede, van mogelijke voorkennis bij westerse inlichtingendiensten over de Bosnisch-Servische aanval op de *safe area* Srebrenica, en over het exacte doel van deze aanval'.

In het voorwoord van dit rapport is betoogd dat het waarschijnlijk een illusie is te verwachten dat ooit het definitieve antwoord kan worden gegeven op alle vragen over hoe een drama als Srebrenica heeft kunnen plaatsvinden. Maar juist dat gegeven leidt ertoe dat achterliggende vragen gesteld zullen blijven worden. De vragen voor deze verkenningsoopdracht zijn daarvan een voorbeeld: hoe zat het met die luchtsteun en was er nu wel of niet sprake van voorkennis?

Conform de opdracht heeft het accent in de verkenning gelegen in het zoeken naar, verzamelen, bestuderen en analyseren van nieuw beschikbaar gekomen informatie over deze kwesties. Daarbij moet worden vastgesteld dat de op het eerste gezicht simpele en feitelijke vragen over luchtsteun en voorkennis bij nader inzien meer gecompliceerd blijken. Zo is ook in deze verkenning duidelijk geworden dat beide onderwerpen niet los kunnen worden gezien van de militaire en politieke context van de oorlog in Bosnië. Er is daarom gekozen om het hoofdstuk over

luchtsteun te beginnen met een overzicht van de belangrijkste contextuele factoren. Bij luchtsteun dient een niet steeds door iedereen voldoende onderkend onderscheid tussen *close air support* en *air strikes* te worden gemaakt: zonder dat onderscheid is de gang van zaken niet goed te begrijpen. Ook de verkenning naar mogelijke voorkennis leidde tot meer dan alleen maar empirische vragen en overwegingen. Diezelfde constatering werd overigens al gedaan in het NIOD-rapport van 2002 en de bijbehorende deelstudie over *Intelligence*. Ook in deze verkenning krijgt het onderscheid tussen tactische en strategische voorkennis veel aandacht. Zowel de relevantie als de relativiteit van dat onderscheid komt in het hoofdstuk over voorkennis naar voren. En dan zijn er nog de mogelijke dwarsverbanden tussen beide kwesties.

De twee onderwerpen van deze verkenning, voorkennis en luchtsteun, staan ook 21 jaar na de val van Srebrenica in de belangstelling, omdat de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de gebeurtenissen nog steeds leeft. Het gaat daarbij om het einde van Srebrenica als 'veilig gebied' en zeker om de daarop volgende moord op meer dan 7000 Bosnische Moslims. De maatschappelijke belangstelling reikt daarbij verder dan waarin deze verkenning naar voorkennis en luchtsteun kan voorzien, ook al is aandacht besteed aan zowel achtergronden van de bestudeerde ontwikkelingen als overwegingen van betrokkenen bij het nemen van beslissingen. Ondanks de beperkte taakstelling bestaat bij de onderzoekers de hoop dat het verslag van de verkenning de mogelijkheid biedt meer inzicht te krijgen in de ingrijpende gebeurtenissen rond de val van de enclave.

De bevindingen van deze verkenning naar de kwesties van luchtsteun en voorkennis hebben niet tot wezenlijk andere conclusies geleid dan eerder onderzoek, niet alleen van het NIOD, maar ook van bijvoorbeeld de Verenigde Naties. Wezenlijk andere conclusies zouden alleen kunnen worden getrokken op basis van nog ongezien materiaal, en om die reden zou een eventueel vervolgonderzoek geen zin hebben zonder toegang tot bronnen die tot nu toe gesloten zijn gebleven. Dit betreft in het bijzonder overheidsarchieven en archieven van inlichtingendiensten in de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Bosnië en Servië. De kans dat zoiets op afzienbare termijn zal gebeuren is niet groot. Weliswaar is in de Verenigde Staten een aantal documenten vrijgegeven, maar archiefonderzoek heeft geleerd dat dit niet geldt voor ongetwijfeld relevante

documenten uit de periode rond 11 juli 1995, de datum van de val van Srebrenica. Dat het NIOD weinig optimistisch is over de kans dat hier verandering in komt, is gebaseerd op de teleurstellende reacties van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk op het verzoek van minister Hennis om nadere informatie over mogelijke afspraken over luchtsteun en over voorkennis. Beide landen stuurden documenten toe die reeds lange tijd publiek beschikbaar waren. Het State Department in de Verenigde Staten heeft een aantal documenten verzameld, maar heeft deze nog niet doen toekomen aan de Nederlandse overheid of – beter nog – beschikbaar gemaakt voor historisch onderzoek.

Betekent dit dan dat het boek Srebrenica kan worden dichtgeslagen met dit rapport? Dat is niet de conclusie van deze verkenning. Laten we immers niet vergeten dat de recente geschiedschrijving leert dat ook na langere periodes nog documenten en getuigenissen beschikbaar komen die kunnen leiden tot een wijziging van het heersende geschiedbeeld.¹

1 Vgl. bijvoorbeeld recente publicaties over het handelen van Nederlandse militairen in het toenmalig Nederlands Indië.

Bijlage I

Opdracht aan het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust- en Genocidestudies tot het uitvoeren van een verkenning

1. Inleiding

Naar aanleiding van publiciteit over de val van de VN-enclave Srebrenica in 1995¹ heeft de Tweede Kamer bij monde van het lid Ten Broeke, mede namens het lid Eijssink en met brede steun van andere fracties, op 30 juni 2015 aan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie verzocht hiernaar onderzoek te doen. Naar aanleiding van dit verzoek heeft het kabinet, tegen de achtergrond van het in 2002 door het NIOD gepubliceerde rapport ‘Srebrenica, een ‘veilig’ gebied’, besloten een opdracht te verlenen aan het NIOD Instituut voor oorlogs-, holocaust- en genocidestudies (hierna: NIOD) om hieromtrent een verkenning uit te voeren. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd met de brief van de minister van Defensie van 16 december 2015 (Kamerstuk 26 122, nr. 43).

2. Opdrachtgever

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is opdrachtgever als politiek verantwoordelijke bewindspersoon voor de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, waar het NIOD deel van uitmaakt. Hij verleent deze opdracht aan het NIOD mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie vanuit hun politieke verantwoordelijkheid voor de Nederlandse betrokkenheid bij crisisbeheersingsoperaties in het voormalige Joegoslavië, inclusief de na-

1 Het betreft publiciteit naar aanleiding van de tv-uitzending van *Argos* op 29 juni 2015 en de publicatie van het boek *Veilige Gebieden* van oud-minister van Defensie Voorhoeve.

sleep en de buitenlandpolitieke aspecten daarvan, sinds het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw.

3. Reikwijdte van de opdracht

Het NIOD voert in 2016 een verkenning uit van bronnen en wetenschappelijke literatuur die beschikbaar zijn gekomen sinds de publicatie van het NIOD-rapport in 2002. Tevens brengt het NIOD in kaart welke nieuwe bronnen van buitenlandse overheden en internationale organisaties beschikbaar kunnen worden gemaakt.

De verkenning richt zich op de twee volgende onderwerpen:

- internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun (*air strikes* dan wel *close air support*) aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica, en in het bijzonder mogelijke afspraken hierover van eind mei 1995 tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten;
- voorkennis bij westerse inlichtingendiensten over de Bosnisch-Servische aanval op de *safe area* Srebrenica, en over het exacte doel van deze aanval.

Op grond van de verkenning schetst het NIOD in een rapportage vervolgsenario's. Het kabinet neemt daarover vervolgens een besluit.

4. Toegang tot en gebruik van bronnen

De opdrachtgever en de daartoe geëigende bewindspersonen spannen zich in om de onderzoekers toegang te verlenen tot bronnen die van belang zijn voor het uitvoeren van de opdracht. De opdrachtgever en de genoemde bewindspersonen treden niet in de beoordeling of een bron daarvoor van belang kan zijn. Verdere bepalingen over de toegang tot en het gebruik van vertrouwelijke informatie zijn vastgelegd in het Protocol "Kennismenemen van informatie door NIOD" dat als bijlage bij deze opdracht is gevoegd. Indien over het gebruik van bronnen in een bepaald geval verschil van inzicht ontstaat, heeft overleg plaats tussen de bewindspersoon die deze informatie aangaat en de directeur van het NIOD.

5. Werkwijze

Het NIOD is onafhankelijk bij het uitvoeren van de opdracht. Bij het Instituut berust de verantwoordelijkheid voor het inrichten van de werk-

zaamheden ten behoeve van het uitvoeren van de opdracht en de inhoud van het eindrapport.

De onderzoekers van het NIOD die toegang krijgen tot gerubriceerd materiaal, ondergaan een veiligheidsonderzoek, uitgevoerd door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. De locaties waar de onderzoekers actief zijn moeten voldoende zijn beveiligd. Verdere bepalingen over veiligheidsaspecten zijn vastgelegd in het Protocol 'Kennismemen van informatie door NIOD' dat als bijlage bij deze opdracht is gevoegd.

De verkenning, waarvan de voorbereidingen zijn begonnen in januari 2016, wordt afgesloten met een rapport dat wordt aangeboden aan de opdrachtgever. Het NIOD streeft ernaar de opdracht te voltooien in september 2016. Het NIOD informeert de opdrachtgever in juni 2016 over het tijdstip waarop het NIOD verwacht de opdracht te kunnen voltooien.

De documenten en door het NIOD tijdens het onderzoek gevormde archiefbescheiden die ten grondslag liggen aan het in 2002 gepubliceerde NIOD-onderzoek berusten momenteel grotendeels bij het NIOD. Ten behoeve van de verkenning ontsluit het NIOD dit archief. Na het voltooien van de werkzaamheden neemt het NIOD de met de verkenning samenhangende documenten en door het NIOD tijdens de verkenning gevormde archiefbescheiden op in een afzonderlijk archief. Beide archieven worden vervolgens overgedragen aan het Nationaal Archief voor zover het regime (art. 44) van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zulks toelaat, en met in achtneming van het regime van de Archiefwet 1995 en van beperkende voorwaarden die op basis van artikel 15 van die wet kunnen worden gesteld door het ministerie dat die bescheiden heeft aangeleverd en door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als zorgdrager van door het NIOD gevormde archiefbescheiden na overdracht van deze archieven. Van de overdracht aan het Nationaal Archief zijn uitgezonderd de bescheiden ten aanzien waarvan door het ministerie dat die bescheiden heeft aangeleverd, is bepaald dat die bescheiden onder het beheer van dat ministerie blijven. Na afloop van het onderzoek zal het NIOD deze bescheiden retourneren aan het desbetreffende ministerie.

6. Publicatie van het rapport

Het NIOD legt het concept-eindrapport voor aan de opdrachtgever ter toetsing aan de in paragraaf 4 vermelde voorwaarden omtrent het gebruik van de bronnen. Na deze toetsing biedt het NIOD het rapport aan aan

de opdrachtgever. Het NIOD draagt zorg voor het gereedmaken van het rapport voor publicatie. Publicatie door het NIOD heeft plaats op het moment dat het kabinet het rapport naar de Tweede Kamer stuurt of anders na zes weken na het aanbieden van het rapport aan de opdrachtgever. De resultaten van de verkenning zijn pas bespreekbaar door het NIOD in publicaties, lezingen of andere openbare media na publicatie door het NIOD zoals hiervoor omschreven.

7. Financiën

Het NIOD dient een gespecificeerde begroting in voor de uitgaven die gemeoid zijn met de te verrichten werkzaamheden. Het kabinet vergoedt de werkelijk gemaakte kosten op basis van nacalculatie met een maximum van € 500.000. Het NIOD staat ervoor in dat de opdracht voor ten hoogste dit bedrag wordt uitgevoerd.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

PROTOCOL ‘KENNISNEMEN INFORMATIE DOOR NIOD’

Bijlage bij: Opdracht aan het NIOD Instituut voor oorlogs-, holocaust- en genocidestudies tot het uitvoeren van een verkenning

Dit Protocol regelt het kennisnemen van informatie die berust bij de ministeries van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Defensie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap door het NIOD, in het kader van het verkennen van bronnen en wetenschappelijke literatuur die beschikbaar zijn gekomen sinds de publicatie in 2002 van het NIOD-rapport ‘Srebrenica: een “veilig” gebied’.

1. In dit Protocol wordt verstaan onder minister: de minister-president, minister van Algemene Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap onderscheidenlijk de minister van Defensie.

2. De minister verleent binnen de kaders van de onderzoeksopdracht alle medewerking aan het NIOD, waaronder begrepen de toepassing van artikel 86, tweede en derde lid, van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. De minister instrueert het onder hem ressorterende personeel alle wettelijk mogelijke medewerking te geven aan het NIOD, en gevraagde gegevens (documenten en andere gegevensdragers) en inlichtingen (mondelijke informatie) conform het onderhavige protocol aan het NIOD ter beschikking te stellen. Het ter beschikking stellen van gevraagde gegevens heeft plaats door middel van het verstrekken daarvan of, indien noodzakelijk, het verlenen van inzage ter plaatse. Voor zover dat in zijn vermogen ligt, draagt de minister er ook zorg voor dat door voormalige medewerkers en andere personen die betrokken waren bij de te onderzoeken aangelegenheden maar thans niet meer onder hem ressorteren, alle mogelijke medewerking wordt gegeven.
3. Met betrekking tot informatie afkomstig van buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten die is onderworpen aan de derdepartijregel¹ (third party principle) dan wel informatie onderworpen aan bindende bondgenootschappelijke of internationale afspraken, hebben het verstrekken van en het verlenen van inzage in de desbetreffende informatie aan het NIOD, alsmede het publiceren van de desbetreffende informatie door het NIOD, slechts plaats indien van de desbetreffende buitenlandse dienst of partner daarvoor toestemming is verkregen. Met betrekking tot notulen van de ministerraad geldt de regeling die is gehanteerd ten behoeve van het in 2002 gepubliceerde rapport. Dit laat onverlet dat het NIOD inzage kan krijgen in notulen van de ministerraad die na de gebruikelijke termijn van twintig jaar zijn te raadplegen ten behoeve van (wetenschappelijk) onderzoek.
4. Het NIOD is verplicht de verkregen informatie die daarvoor gelet op de artikelen 10 en 11 van de Wet openbaarheid van bestuur en de artikelen 15, 85 en 86 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheids-

¹ De in het verkeer tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten gehanteerde regel dat gegevens die men van elkaar ontvangt alleen voor eigen gebruik mogen worden aangewend en niet zonder vooraf verkregen toestemming van de verstreckende dienst aan derden mogen worden verstrekt (ook wel aangeduid als derdepartijregel).

diensten 2002 in aanmerking komt, vertrouwelijk te behandelen, te archiveren en staatsgeheime informatie te beveiligen overeenkomstig het bepaalde in het Besluit voorschrijft informatiebeveiliging rijksdienst – bijzondere informatie (VIR-BI). De werkomgeving waar dergelijke informatie wordt bewaard of verwerkt, dient te voldoen aan de bepalingen van het VIR-BI, waaronder:

- er is een afgesloten werkruimte met beheerde toegangsautorisatie en logging, met een kluis, – er is een beveiligd computernetwerk dat niet aan andere netwerken (inclusief internet) is gekoppeld,
 - er worden geen documenten en andere gegevensdragers achtergelaten op de werkplek (clean desk policy),
 - er heeft geen duplicatie van departementaal vertrouwelijke en staatsgeheime documenten en gegevensdragers plaats, of verzending per e-mail buiten het beveiligde computernetwerk zoals hierboven bedoeld,
 - departementaal vertrouwelijke en staatsgeheime documenten en gegevensdragers blijven in de hiervoor genoemde afgesloten werkruimte van het NIOD,
 - alle gegevensdragers zijn goedgekeurd door het ministerie van Defensie en beveiligd met een sterk wachtwoord en bij voorkeur met encryptie.
5. Op de door het NIOD bij deze verkenning in te zetten en ingezetten personen rust in dit verband een geheimhoudingsplicht, ter zake waarvan zij een geheimhoudingsverklaring dienen te ondertekenen.
6. De functies van de personen van het NIOD die met deze verkenning worden belast en die toegang krijgen tot gerubriceerd materiaal, worden voor de duur van deze activiteiten conform het bepaalde in artikel 3 van de Wet veiligheidsonderzoeken aangewezen als vertrouwensfuncties A (functies waarbij kennis mag worden genomen van tot en met Stg. (Staatsgeheim) ZEER GEHEIM gerubriceerde informatie). De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) voert het benodigde veiligheidsonderzoek uit voor het kunnen afgeven van de verklaringen van geen bezwaar die vereist zijn voor het vervullen van deze functies. Voor het kennismaken van informatie die nationaal dan wel door de NAVO of andere internationale organisaties is geru-

briceerd, door personen die in opdracht van het NIOD in het kader van deze verkenning werkzaamheden uitvoeren en naar wie geen veiligheidsonderzoek is uitgevoerd, dient vooraf toestemming aan het bevoegd gezag te worden gevraagd, in casu de Secretaris-generaal van het ministerie van Defensie.

7. Het toezicht op de naleving van de beveiligingsvoorschriften wordt uitgevoerd door de MIVD/Industrieveiligheid overeenkomstig de Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten (ABDO 2006). Voor aanvang van de opdracht, voor zover dit de opslag of verwerking van gerubriceerd materiaal betreft, dient de MIVD een ABDO-certificaat te verstrekken aan het NIOD ten aanzien van de desbetreffende werkomgeving.
8. De minister wijst een ambtenaar aan als aanspreekpunt voor het NIOD. Het ter beschikking stellen van informatie aan het NIOD vindt altijd plaats door tussenkomst of in aanwezigheid van deze ambtenaar of diens plaatsvervanger.
9. Het concept-rapport en andere door het NIOD in het kader van deze verkenning vervaardigde stukken worden voor zover daarin als staatsgeheim gerubriceerde informatie is verwerkt, vóór openbaarmaking ter inzage aan de minister gegeven om te bezien of in de desbetreffende passages staatsgeheime informatie is vastgelegd. Indien dat naar de mening van de minister het geval is, heeft daarover overleg plaats tussen de minister en de directeur van het NIOD. Tot het moment dat over openbaarmaking is beslist, behandelt het NIOD deze passages vertrouwelijk conform het rubriceringsniveau van de desbetreffende passage.
10. Indien over de toepassing van dit protocol in een bepaald geval verschil van inzicht ontstaat, heeft overleg plaats tussen de minister en de directeur van het NIOD.



Bijlage 2

Samenstelling onderzoeksgroep

Nadat het NIOD de opdracht tot uitvoering van de verkenning had gekregen is Koos van der Bruggen benaderd met het verzoek of hij als projectleider zou willen fungeren. Na diens aantreden is het team voor de verkenning samengesteld. De onderzoekers van het team hebben zich allen intensief beziggehouden met de verkenning als geheel. Daarnaast hadden zij een specifieke verantwoordelijkheid. Tijdens de verkenning was Wichert ten Have als directeur ad interim van het NIOD verantwoordelijk voor het onderzoek. Hij behield deze functie, toen Frank van Vree op 1 september 2016 aantrad als algemeen directeur van het NIOD.

Leden van het team van het verkenningsonderzoek

Annemieke van Bockxmeer (archivaris)

Jaap Cohen (hoofdvraag voorkennis)

Ralf Futselaar (hoofdvraag luchtsteun)

Constant Hijzen (gedetacheerd vanuit Universiteit Leiden, hoofdvraag voorkennis)

Jeroen Kemperman (hoofdvraag luchtsteun)

Koen Kluessien (algemene inhoudelijke en administratieve ondersteuning)

Vladimir Petrović (corresponderend adviseur bronnenonderzoek)

Wetenschappelijk advies

Nanci Adler (onderzoeksdirecteur NIOD)

Ismee Tames (onderzoeksdirecteur NIOD)

Eindredactie en eindverantwoordelijkheid

Koos van der Bruggen (projectleider)

Wichert ten Have (directeur ad interim NIOD)

Alle medewerkers van het NIOD – met uitzondering van Petrović – hebben een veiligheidsonderzoek ondergaan, dat is uitgevoerd door de MIVD. Zij kregen de beschikking over een verklaring van geen bezwaar, die het recht gaf op inzage van gerubriceerde documenten tot het niveau van zeer geheim.

Bijlage 3

Geïnterviewde personen

Akashi, Y., 2 maart 2016
Alić, F., 29 mei 2016
Barth, D., 20 juni 2016
Brantz, Ch., 15 augustus 2016
Breemen, H. van den, 13 juni 2016
Dedden, B., 22 juli 2016
Dimitrijević, B., 8 juli 2016
Dobbs, M., 15 juni 2016
Eisele, M., 17 augustus 2016
Filipović, M., 9 juli 2016
Franken, R., 22 juni 2016
Ganic, E., 24 augustus 2016
Harland, D., 25 mei 2016
Hartmann, F., 9 juli 2016.
Hilderink, C., 5 juli 2016
Holtslag, J.W., 14 juli 2016
Hulst, S. van, 26 juli 2016
Jonge, H. de, 11 juli 2016
Kamp, H., 7 juli 2016
Kappen, F. van, 15 oktober 2016
Kolsteren, T., 4 mei 2016
Meholjić, H., 24 augustus 2016
Quiggin, T., 28 juni 2016
Remkes, J., 29 augustus 2016

Schaper, H., 16 juni 2016

Siblesz, H., 15 juni 2016

Smith, L., 16 juni 2016

Smith, R., 23 juni 2016

Snider, D., 24 augustus 2016

Voorhoeve, J., 24 maart, 5 augustus 2016

Walker, J., 7 mei 2016

Zumach, A., 30 juni 2016

4 MIVD-medewerkers, 29 juli, 5 augustus, 21 september 2016, 31 oktober 2016

3 AIVD-medewerkers, 20 juni, 8 juli, 21 juli 2016

2 voormalige CIA-functionarissen, 9 augustus 2016

Canadese *intelligence*-functionaris, 14 juli 2016

Bijlage 4

Geraadpleegde archieven

NIOD

Archief onderzoek Srebrenica een 'veilig' gebied

Ministerie van Algemene Zaken

Notulen Ministerraad inzake Srebrenica

Dossiers betrekking hebbende op Srebrenica

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Archief Bureau Secretaris-Generaal

Archief Dienst Documentaire Informatievoorziening

Archief Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken

Archief Directie Europa

Archief Directie Juridische Zaken, Internationaal Recht

Archief Directie Politieke VN-zaken

Archief Directie Veiligheidsbeleid

Archief Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen

Archief Directie Zuidoost en Oost-Europa

Ministerie van Defensie

Archief Politieke leiding – Kabinet en Protocol 1992-2004

Archief Politieke Leiding – Minister 1992-2004

Archief Werkarchief Directie Algemene Beleidszaken

Archief Defensie Crisisbeheersingscentrum, Voormalig Joegoslavië
Archief NIOD – Defensie
Archief Bureau Secretaris-Generaal

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

Dossiers betrekking hebbende op Srebrenica

Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

Dossiers betrekking hebbende op Srebrenica

Tweede Kamer der Staten Generaal

Archief van de Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, 2002-2003

Nationaal Archief, Den Haag

Dossier Srebrenica minister J. Voorhoeve

H. van den Breemen

Dossier CHODS-meetings

Verenigde Naties, New York, vs

Archief UNPROFOR

Archief DPKO

William J. Clinton Presidential Library, Little Rock – Arkansas,

vs

Bosnian Declassified Records Collection

University of Liverpool Library, vk

Special Collections and Archives, David Owen Papers (digitaal beschikbaar)

Bijlage 5

Geraadpleegde literatuur

- Albright, M., *Madame Secretary, A Memoir* (New York 2003).
- Aldrich, R., *The Hidden Hand: Britain, America and Cold War Secret Intelligence* (Woodstock-New York 2001).
- Aldrich, R., Transatlantic Intelligence and Security Cooperation, *International Affairs*, 80 (2004).
- Assemblée Nationale, Constitution du 4 Octobre 1958, Onzième Législature, *Rapport d'Information*, Déposé en application de l'article 145 du Règlement, Par la Mission d'Information Commune sur les Evénements de Srebrenica, Tome II, Auditions, le 22 novembre 2001.
- Berdal, M.R., 'The Security Council, Peacekeeping and Internal Conflict after the Cold War', *Duke Journal of Comparative & international Law*, 7 (1996), 71-91.
- Brantz, C., *De Srebrenica dagboeken. Ooggetuigenverslag van een hoofdrolspeler* (Uithoorn 2015).
- Broer, T., 'Srebrenica: de brigadegeneraal die de dans ontsprong', *Vrij Nederland*, 3 juli 2015, <https://www.vn.nl/srebrenica-de-brigadegeneraal-die-de-dans-ontsprong/>.
- Central Intelligence Agency, Office of Russian and European Analysis, *Balkan Battlegrounds: A Military History of the Yugoslav Conflict, 1990-1995*. Vol I (Washington DC 2002).
- Chollet, D., *The Road to the Dayton Accords; A Study of American Statecraft* (New York 2005).
- Cohen, E.A., 'The Mystique of U.S. Air Power', *Foreign Affairs* 73 (1994), <https://www.foreignaffairs.com/articles/1994-01-01/mystique-us-air-power>.
- Cohen, R., 'France Held Secret Talks With Serbs', *The New York Times* (23 juni 1995).

- Daalder, I., *Getting to Dayton. The Making of America's Bosnia Policy* (Washington 2000).
- Derix, S., 'De eer van een Franse generaal', *NRC Handelsblad*, 30 november 2001 (http://vorige.nrc.nl//dossiers/srebrenica/frans_onderzoek/articler562351.ece/De_eer_van_een_Franse_generaal).
- Final Periodic Report on the Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia, submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to paragraph 42 of Commission resolution 1995/89 (1995), <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G95/139/81/PDF/G9513981.pdf?OpenElement>.
- Fink, M., *Srebrenica. Chronologie eines Völkermords oder Was geschah mit Mirnes Osmanovic* (Hamburg 2015).
- Graaff, B. de en C. Wiebes, 'Fallen off the Priority List: Was Srebrenica an Intelligence Failure?', in: T.R. Walton (ed.), *The Role of Intelligence in Ending the War in Bosnia in 1995* (Londen 2014) 149-166.
- Gutman, R., 'UN's Deadly Deal', *Newsday*, 19 mei 1996.
- Hagman, H., *UN-NATO Operational Co-operation in Peacekeeping 1992-1995*, (dissertatie University of London 1996).
- Hartmann, F., *Le Sang de la Realpolitik. L'Affaire Srebrenica* (s.l. 2015).
- Herman, M., *Intelligence in Peace and War* (Cambridge 1996).
- Hoare, M.A., *How Bosnia Armed* (Londen 2004).
- Holbrooke, R., *To End a War* (New York 1998).
- 'International Decision Making in the Age of Genocide: Srebrenica 1993-1995', June 28 – July 1, 2015, The Hague, Edited Transcript, <http://www.thehagueinstituteforglobaljustice.org/wp-content/uploads/2015/11/>.
- Johnson, L.K., *Handbook of Intelligence Studies* (New York 2007).
- Karremans, Th., *Srebrenica; who cares?* (Nieuwegein 1998).
- Lambeth, B.S., 'The Role of Air Power Going into the 21st Century', in: N.W. Crawford en C. Moon (red.), *Emerging Threats, Force Structures, and the Role of Air Power in Korea* (Santa Monica/Washington 2000).
- Leurdijk, D.A., *The United Nations and NATO in Former Yugoslavia* (Den Haag 1994).
- Lorenz, C., *De constructie van het verleden: een inleiding in de theorie van de geschiedenis* (5e druk: Amsterdam 1998).
- Löwenthal, M., *Intelligence: from Secrets to Policy* (4e editie: Washington 2009).

- Lutgert W. en R. de Winter, *Check the Horizon, De Koninklijke Luchtmacht en het conflict in voormalig Joegoslavië 1991-1995* (Den Haag 2001).
- MacKenzie, L., *Peacekeeper; The Road to Sarajevo* (Vancouver/Toronto 1993).
- McCourt, D., 'Embracing Humanitarian Intervention: Atlanticism and the UK Interventions in Bosnia and Kosovo', *The British Journal of Politics and International Relations* (BJPIR) 15 (2013), 246-262.
- Miller, G., 'Serbian Spy's Trial Lifts Cloak on His CIA Alliance', *LA Times*, 1 maart 2009.
- Mitchell, A., 'U.S. Lobbied Allies for Weeks Before NATO Attack on Serbs', in: *The New York Times*, 26 mei 1995.
- Mustafić, I., *Planirani haos (Planned Chaos), Udruženje majki Srebrenice i Podrinja* (Sarajevo 2008).
- Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *United Nations Protection Force (UNPROFOR) en de United Nations Peace Forces (UNPF)* (2010), <https://www.defensie.nl/onderwerpen/historische-missies/downloads/brochures/2010/04/15/unprofor-en-unpf>.
- NIOD, *Srebrenica. Een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Amsterdam 2002).
- Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, *Missie zonder vrede* (Den Haag 2003). Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 506, nrs. 2–3.
- Parlementaire Enquêtecommissie Srebrenica, Verhoren 1 t/m 42. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 506, nr 5.
- Powell C. and J.E. Persico, *A Soldier's Way: An Autobiography* (Londen 2001).
- Press, D.G., 'The Myth of Air Power in the Persian Gulf War and the Future of Warfare', in: *International Security*, 26 (2001), 5–44.
- Rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, Kst. 26454, nr. 8.
- Riding, A., 'Conflict in the Balkans; Mitterrand will Send Troops only to Protect Bosnia Relief', *The New York Times*, 14 augustus 1992, (<http://www.nytimes.com/1992/08/14/world/conflict-balkans-mitterrand-will-send-troops-only-protect-bosnia-relief.html>).
- Riley, J., 'ROE: The Use of Force, Its Authorisation and Consequences; Operational Experience from Bosnia to Iraq', in: *RUSI Journal* (2006), <http://generalship.org/roe.html>.
- Rijsdijk, E., *Lost in Srebrenica. Responsibility and Subjectivity in the Recon-*

- structions of a Lost Peacekeeping Mission* (dissertatie VU 2012).
- Rohde, D., *Endgame; The Betrayal and Fall of Srebrenica: Europe's Worst Massacre since World War II* (New York 1997).
- Rose, M., *Fighting for Peace. Lessons from Bosnia* (Londen 1998).
- Royal Air Force, 'Role of Air Power: Speeches, and Articles, on Air Power by former Chief of the Air Staff', <http://www.raf.mod.uk/role/role-air-power.cfm>.
- Sandford, G., 'Surviving Serbia', *The Observer*, 24 juni 2001.
- Schoonoord, D.C.L., *Bevoorrading door de lucht* (Amsterdam 2002).
- Schwartz, P., *The Art of the Long View* (New York 1991).
- Scott, M., 'Waging peace; The New Zealand Army in Bosnia', *New Zealand Geographic*, April-June 1995 (<https://www.nzgeo.com/stories/waging-peace-the-new-zealand-army-in-bosnia/>).
- Silber L. and A. Little, *The Death of Yugoslavia* (herziene uitgave, Londen etc. 1996).
- Simms, B., *Unfinest Hour; Britain and the Destruction of Bosnia* (Londen etc. 2001).
- Smith, R.J., 'Bosnian Forces Capturing Territory From Serbs, Intelligence Indicates', *Washington Post*, 21 juli 1995.
- Smith, R., *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World* (New York 2008).
- Snyder, D., 'With a Little Bit of Heart and Soul. Analyzing the Role of Humint in the Post Cold War Era', *Paper for Princeton University*, 6 January 1997.
- 'The Srebrenica Massacre', *The Economist* (9 juli 2005).
- Toetsingskader 2001. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, Kst. 23 591, nr. 7.
- Tosh, P., *The Pursuit of History* (3e editie: Harlow 2000).
- Tromp, N., *Prosecuting Slobodan Milošević; The Unfinished Trial* (Londen/New York 2016).
- United Nations General Assembly, *Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 The Fall of Srebrenica*. United Nations General Assembly A54/549. (New York 1999).
- United States General Accounting Office, *Operation Desert Storm; Evaluation of the Air Campaign* (Washington 1997), <http://www.gao.gov/archive/1997/ns97134.pdf>.
- Välimäki, P., *Intelligence in Peace Support Operations* (Helsinki 2000).

- Voorhoeve, J., *Veilige Gebieden. Falen en slagen in het beschermen van burgers in oorlogstijd* (Amsterdam/Antwerpen 2015).
- Walton, T.R. (ed.), *The Role of Intelligence in Ending the War in Bosnia in 1995* (Londen 2014).
- Westerman, F., 'Onenigheid bij VN-officieren', *NRC Handelsblad*, 11 november 1995.
- Westerman, F., 'Spookrijders in Srebrenica', *NRC Handelsblad*, 11 november 1995.
- Westerman F. en B. Rijs, *Srebrenica; Het zwartste scenario* (Amsterdam/Antwerpen 1997).
- Westerman, F., *De slag om Srebrenica; De aanloop, de val, de naschok* (Amsterdam/Antwerpen 2015).
- Wiebes, C., *Intelligence and the War in Bosnia 1992-1995* (Hamburg/Londen 2003).
- Zumach, A., 'US Intelligence Knew Serbs Were Planning an Assault on Srebrenica', Basic Reports, No. 47, (16 October 1995).



Samenvatting

VERKENNINGSOPDRACHT EN VOORGESCHIEDENIS

De val van de enclave Srebrenica op 11 juli 1995 is een gebeurtenis die Nederland, meer dan twintig jaar na dato, blijft bezighouden. Hoe actueel en gevoelig de kwestie in brede kring nog steeds is, bleek opnieuw in 2015, twintig jaar na de val van Srebrenica. Er was daarbij veel aandacht voor een tweetal specifieke kwesties: de vraag of er mogelijk afspraken waren gemaakt tussen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk over het al dan niet geven van luchtsteun en de vraag of inlichtingendiensten van bondgenoten voorkennis hadden van de aanval op Srebrenica die niet of te laat met Nederland zou zijn gedeeld. Deze beide kwesties vormen het onderwerp van deze verkennende studie.

Ter inleiding is er aandacht voor de voorgeschiedenis: het uiteenvallen van Joegoslavië na de dood van Tito, het toenemend nationalisme in de deelrepublieken, de onafhankelijkheidsverklaringen van Slovenië en Kroatië met de daarop volgende gevechtshandelingen, en later in Bosnië-Herzegovina, de interventie van de Verenigde Naties, de komst van VN-missie UNPROFOR (*United Nations Protection Force*). Meer in het bijzonder wordt de betrokkenheid van Srebrenica beschreven: de geïsoleerde ligging, de belegering door de Serven in 1993, gevolgd door het uitroepen van de stad als *safe area* door generaal Morillon en later door de VN. In 1994 besloot de Nederlandse regering een bataljon (Dutchbat) in Srebrenica te stationeren. De aanwezigheid zou voortduren tot na de val van Srebrenica op 11 juli 1995.

Vervolgens worden enkele belangrijke eerdere onderzoeken naar de val van Srebrenica kort aangeduid: het onderzoeksrapport van de Verenigde Naties (1999) en het verslag van de parlementaire enquête in Frankrijk (2001).

Onder verantwoordelijkheid van secretaris-generaal Kofi Annan werd een rapport geschreven met vooral aandacht voor de rol van Veiligheidsraad, de VN-organisatie en UNPROFOR. Belangrijkste conclusie: 'The cardinal lesson of Srebrenica is that a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy through to its logical conclusion.'

In Frankrijk is in 2001 een parlementaire enquête gehouden die veel belangstelling kreeg vanwege de centrale rol van Franse militairen en dan vooral van generaal Bernard Janvier, de commandant van UNPROFOR.

In Nederland kreeg het NIOD in 1996 de opdracht van de regering om onderzoek te verrichten naar 'de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica'. Op 10 april 2002 werd het onderzoeksrapport gepubliceerd. Over voorkennis – een van de onderwerpen in deze bronverkenning – luidt de conclusie dat er 'geen aanwijzingen [waren] dat de verhoogde activiteit van de VRS [het Bosnisch-Servische leger] (...) in eerste instantie meer beoogde dan verkleining van de *Safe Area* Srebrenica (...)'. Over luchtsteun zeg het rapport dat 'het zeker oorspronkelijk zo vaste vertrouwen in het luchtwapen ten tijde van de kortstondige strijd om Srebrenica volkomen [werd] beschaamd.'

Na de publicatie van het NIOD-rapport volgde een parlementaire enquête, waarbij eveneens aandacht werd besteed aan de kwesties van luchtsteun en voorkennis. Zo is er kritiek op het restrictieve beleid dat werd gevoerd met betrekking tot het verzamelen van inlichtingen. Ook concludeert de commissie dat het toenmalige kabinet en de Tweede Kamer te veel waarde hebben gehecht aan de toezegging van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties over de inzet van luchtsteun.

Bij de 20-jarige herdenking van de val van Srebrenica laaide de discussie opnieuw op. Dit leidde tot een verzoek van de Tweede Kamer om nader onderzoek. Dit verzoek werd door het kabinet gehonoreerd en leidde tot de vraag aan het NIOD om een verkennend onderzoek te verrichten naar:

- internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun (*air strikes* dan wel *close air support*) aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica, en in het bijzonder mogelijke afspraken hierover van eind mei 1995 tussen Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten;
- voorkennis bij westerse inlichtingendiensten over de Bosnisch-Servische aanval op de *safe area* Srebrenica, en over het exacte doel van deze aanval.

Het verzoek aan NIOD werd omgezet in een formele onderzoeksopdracht die op 24 maart 2016 in de Ministerraad werd goedgekeurd.

WERKWIJZE, METHODIEK EN VERANTWOORDING

Twee uitgangspunten zijn leidend geweest in deze verkenning: 1) het karakter van de verkenning en 2) de beperking tot beide genoemde kwesties.

Dat sprake is van een verkenning impliceert dat het niet de intentie is om alle onderzoeksvragen die uit het explorerend onderzoek naar voren komen, geheel uit te diepen. De beperkte periode voor deze verkenning maakte dat ook niet mogelijk.

Het tweede uitgangspunt betreft de beperking tot beide hoofdvragen. Het hoeft geen betoog dat er rond de val van Srebrenica veel meer vragen spelen dan alleen die van mogelijke afspraken over luchtsteun en mogelijke voorkennis. Andere kwesties blijven in dit rapport buiten beschouwing, tenzij er een direct verband is met een of beide verkenningvragen.

Bij de selectie van onderzoeksmateriaal zijn vooral de recent beschikbaar gekomen documenten uit het Bosnië-archief van de regering Clinton, het verslag van een internationale conferentie met betrokkenen in Den Haag, een aantal uitzendingen van het radioprogramma *Argos*, de tv-documentaire *Waarom Srebrenica moest vallen* en de publicatie *Veilige Gebieden* van Joris Voorhoeve, voormalig minister van Defensie, leidend geweest bij de verdere exploratie van nieuwe bronnen.

Bij het archiefonderzoek is gebruikgemaakt van het archief dat is ontstaan door het onderzoek voor het NIOD-rapport *Srebrenica een 'veilig' gebied*. Het verkennend onderzoek richtte zich daarnaast specifiek op mogelijke nieuwe bronnen en dossiers uit de periode na 2002. Binnen de Nederlandse overheid is archiefonderzoek gedaan bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken, bij de AIVD en de MIVD en bij de Tweede Kamer. In het Nationaal Archief in Den Haag is het Srebrenica-archief van Voorhoeve geraadpleegd. Voorts is aanvullend onderzoek gedaan in archieven in de Verenigde Staten. Een daarvan is de Clinton Library in Little Rock (Arkansas). In New York werd het VN-archief bezocht voor een bestudering van de archieven van UNPROFOR en het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO). In Den Haag werden enkele bezoeken gebracht aan het archief van het International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). Vanuit de NIOD-burelen zijn verder enkele (inventarissen van) archieven digitaal geraadpleegd.

De NIOD-onderzoekers hebben in de startfase van het project uitvoerige oriënterende gesprekken gevoerd met onder meer een aantal uitvoerders van het eerdere NIOD-onderzoek. Op basis van literatuurstudie en archiefonderzoek is een lijst opgesteld van personen die in verband met de opdracht geïnterviewd zouden moeten worden. Helaas waren niet alle personen die door het NIOD benaderd zijn bereid of in staat tot het maken van een afspraak. Binnen Nederland hebben vrijwel alle uitgenodigde personen toegezegd met het NIOD te willen spreken.

LUCHTSTEUN

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen twee soorten luchtacties: *close air support* (CAS) en *air strikes*. *Close air support* was alleen bedoeld ter verdediging van UNPROFOR-troepen en om aanvallen tegen *safe areas* af te schrikken. *Air strikes* daarentegen waren offensief en strategisch van aard en gericht op de vernietiging van (een deel van) de gevechtscapaciteit van een van de partijen in het conflict, hetzij voor een militair, hetzij voor een politiek doel.

Perspectieven op luchtsteun

In deze paragraaf is aandacht voor een aantal relevante factoren die een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming over luchtsteun tijdens de oorlog in Bosnië:

- Substitutie voor een interventie op de grond
Een eerste vaststelling is dat luchtsteun voor een van de belangrijkste betrokken partijen, de Verenigde Staten, gold als een substituuat voor een niet gewilde interventie op de grond.
- Status *safe areas*
Vanwege de onduidelijke status van de *safe areas* stond niet on-dubbelzinnig vast wat de VN-troepen wel of niet mochten doen in het kader van hun opdracht, daarbij inbegrepen het aanvragen en verlenen van luchtsteun.
- Organisatiestructuur UNPROFOR
De context van de organisatiestructuur van UNPROFOR is eveneens een relevante factor. De VN-vredesmacht bestond uit eenheden van diverse nationale krijgsmachten. Dat maakte een goede samenwerking en een flexibele inzetbaarheid niet vanzelfsprekend. Elke inzet van het luchtwapen in Bosnië moest door de UNPROFOR-leiding bovendien beoordeeld worden op mogelijke effecten voor diplomatieke initiatieven, lopende operaties en humanitaire projecten.
- De belofte van Boutros-Ghali
Zonder wat is gaan heten ‘de belofte van Boutros-Ghali over luchtsteun’ was het besluit om een bataljon naar Srebrenica te zenden nooit genomen. Aan de hand van vier momenten in januari 1994 toen Boutros-Ghali Nederland bezocht, is onderzocht of er een belofte gedaan is, en zo ja welke. De conclusie is dat er van een harde belofte geen sprake was.
- Luchtsteun eerder en elders
De ervaring in onder andere de enclaves Bihać (maart en november 1994) en Goražde (april 1994) laat zien hoe lastig het was om in het moeilijke terrein van Oost-Bosnië een enclave vanuit de lucht te verdedigen, zeker binnen het kader van een *peacekeeping*-missie. Ook zijn er voorbeelden van afwijzing van aangevraagde luchtsteun, bijvoorbeeld omdat een aanval al was gestopt voordat een beslissing was genomen. Conclusie: de UNPROFOR-leiding maakte een eigen afweging, waarbij het verlenen van luchtsteun geen automatisch was.
- Optreden chefs van staven
De onduidelijkheid over het mandaat van UNPROFOR en over de

afspraken over luchtsteun waren voor de chefs van staven van troepen leverende landen aanleiding om in aparte onderlinge bijeenkomsten tot concrete voorstellen en afspraken te komen. Deze bijeenkomsten vonden in 1994 en 1995 tweemaal plaats, maar hadden in de praktijk weinig of geen effect.

- **Gijzelingscrisis**
Eind mei 1995 werden in reactie op een beschieting door de Bosnische Serven van Sarajevo *air strikes* uitgevoerd bij Pale. Het antwoord kwam snel: nog dezelfde dag werden *safe areas* beschoten, met alleen al in Tuzla bijna 200 slachtoffers. Na een tweede luchtactie namen de Bosnische Serven in totaal 350 VN-waarnemers en VN-soldaten in gijzeling. De Verenigde Naties besloten toen om voorlopig geen verdere *air strikes* meer uit te voeren. *Close air support* werd evenwel niet uitgesloten.
- **Post Air Strike Guidance**
Er kwamen vervolgens nieuwe richtlijnen in de *Post Air Strike Guidance*. De uitvoering van het mandaat werd ondergeschikt gemaakt aan de veiligheid van het VN-personeel. Onnodige kwetsbaarheid voor gijzelsituaties diende vermeden te worden. *Close air support* en *air strikes* zouden alleen 'as a last resort' ingezet worden.
- **Visies op luchtsteun voor Srebrenica**
Nederlandse officieren op verschillende posities verschillen van mening over de mogelijkheid van *close air support* tijdens de Bosnisch-Servische aanval op Srebrenica. Enerzijds stelt een aantal officieren dat een vroegere inzet van het luchtwapen zinvol, gerechtvaardigd en mogelijk van cruciaal belang zou zijn geweest. Tegenover deze groep staan andere officieren die van mening zijn dat luchtsteun pas toegestaan kon worden als Dutchbat in evident gevaar was.

Verkenning nieuwe bronnen

Een document uit de Clinton Library dat veel aandacht heeft gekregen is de notitie die veiligheidsadviseur Anthony Lake op 29 mei 1995 heeft geschreven naar aanleiding van een bijeenkomst van het *Principals Committee*, een dag eerder. Een handgeschreven aantekening laat zien dat Clinton met de inhoud heeft ingestemd. De discussie spitst zich toe op deze zin: 'privately we will accept a pause [of air strikes], but make no pu-

blic statement to that effect'. Nadere analyse laat zien dat het gaat om een bevestiging van een ook al in VN-kring genomen besluit om *air strikes* op te schorten naar aanleiding van de gijzelaarscrisis. Het is geen principieel besluit om helemaal te stoppen en bovendien gaat het over *air strikes* en niet over *close air support*. Het is dus niet zo dat tijdens die bijeenkomst het besluit is gevallen om geen luchtaanvallen meer uit te voeren, en dat dit verklaart waarom tijdens de aanval op Srebrenica in juli adequate luchtsteun is uitgebleven.

Al sinds 1995 circuleren er geruchten dat er tijdens de gijzelingscrisis een geheime overeenkomst zou zijn gesloten tussen de Bosnisch-Servische bevelhebber Mladić en de Franse *Force Commander* Janvier. De Franse regering en Janvier hebben het bestaan van zo'n overeenkomst stellig ontkend. Toch zijn de geruchten blijven aanhouden. Recentelijk zijn opnieuw aanwijzingen in de openbaarheid gekomen die mogelijk op een geheime deal wijzen:

- Hasan Muratović, tijdens de Bosnië-oorlog lid van de Bosnische regering, vertelde in 2015 dat hij het bestaan van een geheime overeenkomst bevestigd had gekregen van de Noorse politicus/diplomaat Stoltenberg, destijds onderhandelaar voor de Europese Unie. Muratović had hetzelfde in januari 1998 reeds aan onderzoekers van het NIOD verteld. Zij hebben dit verhaal later voorgelegd aan Stoltenberg, die het resoluut van de hand wees. De recente uitspraak van Muratović bevat geen relevante informatie die niet reeds in 2002 bekend was.
- De journalist en schrijver Frank Westerman beweert in zijn boek *De slag om Srebrenica* dat Nederland heeft 'gepoogd geheime informatie over de Franse en Amerikaanse rol bij de val van Srebrenica buiten het publieke domein te houden'. Hij verwijst naar een proces-verbaal van de 'aanhouding en voorgeleiding' van kolonel Charlef Brantz, in juli 1995 VN-officier in Bosnië. Als daarvan al sprake is, dan blijkt dat niet uit de door Westerman gepubliceerde delen van het proces-verbaal.
- Ook een bericht dat Akashi van 19 juni 1995 aan assistent secretaris-generaal van de VN Kofi Annan stuurde, lijkt het vermoeden van Franse manipulaties te ondersteunen. Hierin deed hij verslag van een gesprek met Milošević: 'In the course of our discussions

on air power Milošević stated that he had been advised by President Chirac of President Clinton's agreement that air strikes should not occur if unacceptable to Chirac'. Afgezien van de vraag of Milošević hier de waarheid sprak, kan in deze uitspraak geen garantie of afspraak voor het uitblijven van luchtaanvallen worden gelezen.

- Op 12 juli 2016 berichtte het radioprogramma *Argos* over een bij hen bezorgd document met daarin de volgende intrigerende passage: 'VN dreigt BSA [Bosnisch Servisch leger] met luchtaanvallen. Antw.: Het verleden heeft bewezen dat luchtaanvallen "niet werken"; daarnaast is beloofd dat de NAVO geen luchtaanvallen meer zou uitvoeren.' Volgens *Argos* zou dit erop kunnen duiden 'dat de Nederlandse regering en defensietop op de hoogte waren van een besluit om niet de nodige NAVO-luchtsteun aan Srebrenica te geven'. De passage in het *Argos*-document is vermoedelijk een verkorte weergave van een gedeelte uit een intelligencebericht van de NAVO, dat aan allerlei defensie-instellingen in Nederland is gezonden. Analyse van dat bericht leidt tot de conclusie dat de betreffende passage geen richtlijn van het bondgenootschap was, maar een weergave van een bewering van de Bosnische Serven.

In 2005 zei de Amerikaanse diplomaat Richard Holbrooke: 'Srebrenica is a great tragedy which should not have been permitted to occur. But it did, and I tell you that I was under initial instructions to sacrifice Srebrenica, Goražde and Žepa, and I felt that was wrong.' Deze uitspraak is uitgelegd als bewijs dat Srebrenica is opgeofferd door de Amerikanen. Vier jaar later liet hij evenwel weten dat het om een misverstand ging dat was veroorzaakt door zijn 'faulty memory'. Zijn opmerking over het offeren van de oostelijke enclaves had alleen betrekking op Goražde, en dit speelde in augustus 1995, dus ná de val van Srebrenica en Žepa. Deze correctie spooft met informatie uit andere bronnen.

Sinds de val van Srebrenica doen tal van geruchten over medeplichtigheid van de Bosnische regering aan die val de ronde. Dergelijke geruchten en beschuldigingen worden in Bosnië zelf serieus genomen. Hakija Meholjić, van 1992-1995 lid van het *Presidium* van Srebrenica, beweert dat Izetbegović tijdens een bezoek van het *Presidium* in september 1993 zou hebben uitgelegd dat de enclave 'moest' vallen, met mogelijk on-

geveer 5000 slachtoffers, om directe Amerikaanse betrokkenheid uit te lokken of te rechtvaardigen. Izetbegović zou hierover met Clinton hebben gesproken. Het verhaal van Meholjić is hoogst eigenaardig. Anderen die aanwezig waren bij de bewuste bespreking weigeren op de kwestie in te gaan, maar zij kwalificeren Meholjić wel als ‘betrouwbaar’ en ‘geloofwaardig’. De vraag of er een ‘deal’ was tussen de strijdende partijen is in het kader van deze verkenning niet te beantwoorden, maar wordt zeer onwaarschijnlijk geacht.

Conclusies luchtsteun

- De notitie over een ‘geheime pauze’ in het uitvoeren van luchtacties waartoe op 28 mei in Washington besloten zou zijn, blijkt minder opzienbarend als wel wordt beweerd. De beslissing had uitsluitend betrekking op het uitvoeren van *air strikes*, niet op *close air support*. De beslissing tot het opschorten van *air strikes* is niet in Washington, Parijs of Londen genomen, maar op 26 mei door vertegenwoordigers van de Verenigde Naties in Zagreb en New York. Ook is geen sprake geweest van een formeel vastgelegd besluit waarin verdere *air strikes* werden uitgesloten.
- De recente beweringen en claims over het bestaan van een geheime overeenkomst tussen de Bosnische Serven en de Fransen bevatten geen nieuwe informatie die het bestaan van zo’n deal aannemelijker maakt dan voorheen het geval was. Eerder lijkt sprake te zijn van het opnieuw presenteren van ook reeds in het verleden geuite geruchten en vermoedens. Er is geen reden om op basis van deze beweringen eerdere conclusies van onder meer de Verenigde Naties en het NIOD in twijfel te trekken.
- De inzet van het luchtwapen in Bosnië is vanaf het begin een problematische aangelegenheid geweest die gepaard ging met lange en intensieve deliberaties. De verwachting dat er in alle gevallen luchtsteun verleend zou worden zodra Dutchbat daar om vroeg, kan dan ook onrealistisch worden genoemd. Een dergelijke vanzelfsprekende goedkeuring van elke aanvraag is nooit beloofd.
- Bij de inzet van CAS in en rond Srebrenica moest rekening worden gehouden met de fysieke nabijheid van burgers, VN-troepen en soldaten van de strijdende partijen. Ook het geaccidenteerde, dicht beboste en vaak mistige terrein werkte zeker niet in het voordeel van

UNPROFOR en NAVO. Dat geeft reden om sceptisch te zijn over de haalbaarheid van effectieve verdediging van de enclave met behulp van het luchtwapen: het is verre van zeker dat 'krachtig optreden' tot een beter resultaat of minder slachtoffers zou hebben geleid.

VOORKENNIS

Wie wist wat op welk moment van de ophanden zijnde aanval op Srebrenica? Deze vraag naar mogelijke voorkennis is misschien wel de meest prangende vraag die aan het dossier-Srebrenica is verbonden. Voor deze verkenning zijn nieuwe claims, beweringen en de onderliggende documenten over de rol van inlichtingen in de aanloop naar de val van de enclave Srebrenica bestudeerd en geëvalueerd. Daarnaast is op basis van eigen bronnenonderzoek en interviews gezocht naar relevante nieuwe informatie over de rol van *intelligence* in de aanloop naar de Bosnisch-Servische aanval op Srebrenica.

Claims en beweringen

De Duitse journalist Andreas Zumach beweert *intercepts* van een anonieme, Amerikaanse bron te hebben ingezien. Volgens hem tonen deze bronnen aan dat de Amerikaanse inlichtingendiensten van de aanval op Srebrenica op de hoogte waren. De Duitse generaal b.d. Manfred Eisele, destijds werkzaam bij het DPKO van de Verenigde Naties, claimt dat hij enkele maanden voorafgaand aan de aanval Amerikaanse luchtfoto's heeft gezien waarop troepenversterkingen, munitiedroppings en nieuw aangelegde bunkers te zien waren. De claims van Eisele en Zumach zijn enigszins vergelijkbaar. Beiden zeggen brisant materiaal te hebben gezien, maar beiden kunnen geen bewijzen hiervan tonen.

In een *Argos*-uitzending meldt de Amerikaanse journalist Greg Miller dat de CIA een 'eersteklas-bron' in het machtscentrum van Belgrado zou hebben, namelijk het hoofd van de Servische Staatsveiligheidsdienst (SDB) Jovica Stanišić. *Argos* suggereert dat alleen al dit feit zou leiden tot voorkennis over de aanval op Srebrenica. Deze bewering is evenwel tegengesproken door zowel Miller als door betrokken CIA-agenten.

In het tv-programma *Waarom Srebrenica moest vallen* stellen de makers aan de hand van een document van de inlichtingendiensten (*Balkan*

Task Force) dat het ‘vaststaat (...) dat de *Balkan Task Force* waarschuwde voor een ophanden zijnde aanval’. Het inlichtingenrapport heeft evenwel het karakter van een scenario waarin de VN hun troepen zouden terugtrekken en niet van concrete voorkennis over een aanval. Die scenario’s liepen uiteen en welke gevolgen zo’n terugtrekking daadwerkelijk zou krijgen, was afhankelijk van meerdere factoren. De conclusie dat het ‘vaststaat’ dat de *Balkan Task Force* waarschuwde voor ‘een ophanden zijnde aanval’, zoals die in de documentaire wordt uitgesproken, strookt daar niet mee.

Nieuwe bevindingen

Voormalig minister van Defensie Voorhoeve doet in zijn boek *Veilige Gebieden* (2015) twee uitspraken die te maken hebben met veronderstelde voorkennis van de aanval op Srebrenica in het inlichtingendomein: ten eerste de uitspraak dat twee bondgenoten van de aanval op Srebrenica afwisten, ten tweede dat een westerse inlichtingendienst voor de inname van Srebrenica ‘groen knipperlicht’ zou hebben gegeven aan Belgrado.

De eerste uitspraak is gebaseerd op twee documenten. Deze zijn aangetroffen tijdens het bronnenonderzoek dat voor deze Verkenning is verricht in de archieven van onder andere de AIVD en de MIVD. Uit bestudering van die archieven is evenwel niet gebleken dat de betreffende buitenlandse inlichtingendienst wist van de voornemens van het Bosnisch-Servische leger om de drie oostelijke enclaves in te nemen. Er zijn inderdaad berichten aangetroffen die gegevens bevatten over aanvalsplannen. Maar die gegevens moeten gezien worden in een context van nog veel meer tegenstrijdige en onduidelijke berichten. Uit dit archiefonderzoek blijven daarom te veel vragen over om een stellige conclusie over de beschikbaarheid van voorkennis van de aanval op Srebrenica te ondersteunen.

De tweede claim is de zogeheten ‘groene knipperlicht’-theorie. In het najaar van 2004 had een AIVD-medewerker een informeel gesprek met een hooggeplaatste Servische functionaris, hier ‘Eerbiedwaardige’ genoemd. Deze vertelde dat een hem onbekende Amerikaanse inlichtingenfunctionaris, ‘John Smith’, hem had verzocht om aan Milošević door te geven dat het licht voor de verovering van de enclave wat de VS betreft ‘op groen’ stond – als het maar snel, binnen 48 uur, zou gebeuren. De AIVD heeft de bewering van Eerbiedwaardige nader onderzocht. Ook leg-

de de AIVD-medewerker de melding neer bij de MIVD. Deze dienst besloot de melding te verifiëren bij Amerikaanse partnerdiensten. Daar werd de bewering omschreven als politiek gemotiveerd en inhoudelijk ‘baseless’, ‘unfounded’ en ‘bizarre’. Dit optreden van de MIVD wekte verbazing bij de AIVD. Het kan in elk geval gekwalificeerd worden als een voorbeeld van miscommunicatie tussen beide diensten. De AIVD ging door met eigen onderzoek naar de claim van Eerbiedwaardige. Het leidde tot de conclusie dat er sprake was van ‘een serieus te nemen bewering, een ernstig vermoeden’. Maar omdat het ontbrak aan hard bewijs voor dit scenario, adviseerde de dienst om geen politieke consequenties (zoals het confronteren van de vs) of juridische vervolgacties (zoals een gang naar het ICTY) aan de melding van Eerbiedwaardige te verbinden.

Conclusies voorkennis

Voor deze verkenning zijn deze nieuwe claims, beweringen en de onderliggende documenten over de rol van inlichtingen in de aanloop naar de val van de enclave Srebrenica bestudeerd en geëvalueerd. Niet *alle* uitspraken over inlichtingen en Srebrenica die sinds 2002 in de openbaarheid zijn gedaan, zijn in ogenschouw genomen, maar alleen de bij herhaling gedane beweringen, en claims die verwijzen naar (specifiek) bronnenmateriaal zijn nader onderzocht. Daarnaast, en daar heeft een groot deel van deze verkenning zich op gericht, is op basis van eigen bronnenonderzoek en interviews gezocht naar relevante nieuwe informatie over de rol van *intelligence* in de aanloop naar de Bosnisch-Servische aanval op de enclave Srebrenica.

De conclusie is dat dwingende, tegenstrijdige en glasheldere kennis over de Bosnisch-Servische aanvalsplannen niet is aangetroffen. Het lijkt op basis van het archiefonderzoek dat voor deze verkenning is verricht en de binnenlandse en buitenlandse respondenten met wie uitvoerig is gesproken, niet waarschijnlijk dat zulke kennis heeft bestaan.

De claim van Eerbiedwaardige is een brisante mededeling, die om begrijpelijke redenen serieus is genomen door de AIVD. Het is terecht dat uiteindelijk is geoordeeld dat de claim niet stoelde op hard bewijs – dat is er inderdaad niet. Er is overigens ook geen hard tegenbewijs. Op grond van het voor deze verkenning uitgevoerde onderzoek lijkt het gerechtvaardigd om de claim van Eerbiedwaardige als onwaarschijnlijk te kwalificeren.

CONCLUSIES EN AANBEVELING

Kernconclusies

- I. Deze verkenning heeft geen bewijzen of aanwijzingen opgeleverd voor het bestaan van voor Nederland geheime internationale politieke besluitvorming over het verlenen van luchtsteun aan UNPROFOR, waaronder Dutchbat, voorafgaand en tijdens de val van de enclave Srebrenica. Geen van de onderzochte nieuwe bronnen of claims biedt voldoende ondersteuning voor het bestaan van dergelijke overeenkomsten of deals.
- II. Wel is sprake geweest van een sinds de gijzelingsacties in mei 1995 in acht genomen terughoudendheid bij de inzet van het luchtwapen, met name van *air strikes*. Hoewel het verlenen van *close air support* en ook *air strikes* in uiterste noodzaak ook na mei 1995 mogelijke opties bleven, werd niet op alle niveaus in de VN-hiërarchie hetzelfde gedacht over de mogelijkheden en opportuniteit daarvan. De geschiedenis van aanvragen voor luchtsteun elders toont aan dat de aarzelingen om het luchtwapen tijdens de aanval op Srebrenica te gebruiken in een al langer bestaand patroon pasten.
- III. In deze verkenning van nieuw beschikbaar gekomen bronnenmateriaal op het gebied van 'voorkennis' in het inlichtingendomein zijn geen vormen van kennis of inlichtingen aangetroffen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat betrokkenen (in binnen- of buitenland), waaronder inlichtingendiensten, op de hoogte waren van een concreet Bosnisch-Servisch plan om in juli 1995 de enclave Srebrenica aan te vallen en volledig in te nemen.
- IV. Buiten het domein van de tactische kennis is er een groot aantal inlichtingen en aanwijzingen geweest aangaande de intenties en *capabilities* van de Bosnische Serven. Een deel daarvan wees op de mogelijkheid van een aanval op de oostelijke enclaves, en niet in de laatste plaats Srebrenica. Anderzijds waren er ook berichten die daar juist niet op wezen. Behalve de mogelijkheid van luchtsteun zijn in deze verkenning geen scenario's over tegenmaatregelen tegen een mogelijke aanval aangetroffen.

Aanbeveling

Vanuit historisch en wetenschappelijk gezichtspunt is verder onderzoek naar de gang van zaken voor, tijdens en na de val van de enclave Srebrenica onverminderd van belang. Het heeft evenwel weinig of geen toegevoegde waarde het door het NIOD uitgevoerde verkennend onderzoek voort te zetten zolang geen onbelemmerde toegang wordt verleend tot alle gerubriceerde informatie bij de belangrijkste partijen in het conflict. Bij besluitvorming over mogelijk vervolgonderzoek zal dan ook de afweziging moeten worden gemaakt of er een reële kans is dat de onderzoekers toegang krijgen tot alle relevante en beschikbare bronnen, met name in het buitenland. Momenteel is dat niet het geval.

Summary

EXPLORATORY SURVEY ASSIGNMENT AND HISTORICAL BACKGROUND

Even today, more than twenty years later, the fall of the enclave of Srebrenica on 11 July 1995 is an event that continues to preoccupy the Netherlands. This continues to be a topical and sensitive issue among wide sections of society, as was demonstrated – once again – in 2015, twenty years after the fall of Srebrenica. There was a substantial focus on two specific issues: the question of whether agreements had been made between the United States, the United Kingdom and France on whether or not to provide air support, and whether the allies' intelligence services had prior knowledge of the attack on Srebrenica which was either shared with the Netherlands when it was too late to be of any use, or was not shared at all. Together, these two issues represent the subject of this exploratory study.

There is an introductory focus on the historical background: the disintegration of Yugoslavia after the death of Tito, the growing nationalism in the constituent republics, the declarations of independence by Slovenia and Croatia together with the subsequent hostilities, and later – in Bosnia-Herzegovina, the intervention of the United Nations, and the arrival of the UN UNPROFOR (*United Nations Protection Force*) mission. More specifically, there is a description of the involvement of Srebrenica: its isolated location, the siege by the Serbs in 1993, followed by General Morillon's declaration of the city as a safe area, which was later repeated by the UN. In 1994, the Dutch government decided to station a battalion (Dutchbat) in Srebrenica. This presence was maintained until after the fall of Srebrenica on 11 July 1995.

Next, there are brief references to some important past studies on the fall of Srebrenica: the United Nations inquiry report (1999) and the report of the parliamentary inquiry in France (2001). Under the responsibility of Secretary General Kofi Annan, a report was written that focused particularly on the role of the Security Council, the UN organization, and UNPROFOR. Main conclusion: ‘The cardinal lesson of Srebrenica is that a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy through to its logical conclusion’.

A French parliamentary inquiry held in 2001 attracted a great deal of interest, due to the pivotal role played by French soldiers, especially general Bernard Janvier, the commander of UNPROFOR.

In 1996, the Dutch government commissioned the Netherlands Institute for War Documentation (NIOD) to investigate ‘the events before, during and after the fall of Srebrenica’. The inquiry’s report was published on 10 April 2002. With regard to prior knowledge – one of the subjects in this source survey – it was concluded that there was ‘no evidence that increased activity by the vrs (Vojska Republika Srpska – the Bosnian-Serb Army) (...) had any other aim than to diminish the Safe Area of Srebrenica (...)’. With regard to air support, the report states that during the brief battle for Srebrenica ‘what had previously been an unshakeable faith in air power [was] totally undermined.’

Following the publication of the NIOD report, a parliamentary inquiry was held, which also paid attention to the issues of air support and prior knowledge. For instance, there was criticism of the restrictive policy pursued in relation to intelligence gathering. The Parliamentary Committee also concludes that the then government and the House of Representatives of the Dutch parliament placed too much faith in the United Nations Secretary-General’s commitments regarding the deployment of air support.

On the occasion of the 20th commemoration of the fall of Srebrenica, the debate erupted once again. This led to a request from the House of Representatives for further investigation. This request was granted by the government, and NIOD was subsequently asked to conduct an exploratory study into:

- international political decision-making on providing air support (air strikes or close air support) to UNPROFOR, including Dutchbat, prior to and during the fall of the enclave of Srebrenica and, in particular, any agreements on this matter between France, the United Kingdom and the United States, dating from the end of May 1995;
- prior knowledge on the part of Western intelligence services concerning the Bosnian-Serb attack on the safe area of Srebrenica and concerning the exact objective of this attack.

The request submitted to NIOD evolved into a formal investigation, which the Cabinet approved on 24 March 2016.

PROCEDURE, METHODOLOGY AND ACCOUNTABILITY

Two principles were given priority in this exploratory survey: 1) the nature of the exploratory survey, and 2) restriction to the two issues in question.

The term ‘exploratory survey’ suggests that there is no intention to conduct an in-depth examination of every single research question generated by the exploratory survey. Indeed, the limited period allotted to this exploratory survey precludes any such approach.

The second principle concerns the restriction to the two main issues. It goes without saying that the fall of Srebrenica has given rise to many more questions than just those relating to possible agreements about air support and possible prior knowledge. Other issues remain outside the scope of this report, unless there is a direct connection with one or both of the exploratory survey’s questions.

Among the selected survey materials, the main resources guiding the further exploration of new sources are the documents recently released from the Clinton government’s Bosnia archive, the report of an international conference with the parties involved in The Hague, a number of episodes of the *Argos* radio programme, a TV documentary entitled *Waarom Srebrenica moest vallen* (Why Srebrenica had to fall) and a publication entitled *Veilige Gebieden* (Safe Areas) by the former Dutch Defence Minister, Joris Voorhoeve.

The archival research made use of the archives that originated from the research carried out for the NIOD report entitled *Srebrenica een 'veilig' gebied* (Srebrenica a 'safe' area). The exploratory study also focuses specifically on potential new sources and files from the post-2002 period. Within the Dutch government, archival research was carried out at the Ministries of Foreign Affairs, Defence and General Affairs, at the General Intelligence and Security Service (AIVD) and the Military Intelligence and Security Service (MIVD), and at the House of Representatives of the Dutch parliament. Voorhoeve's Srebrenica archive at the National Archives of the Netherlands in The Hague was consulted. Additional research was also carried out at archives in the United States. One of these was the Clinton Library, at Little Rock in Arkansas. In New York, a visit was paid to the UN archives in order to study the archives of UNPROFOR and those of the Department of Peacekeeping Operations (DPKO). In The Hague, several visits were made to the archive of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). Furthermore, several archives (or inventories thereof) were electronically searched at the offices of NIOD.

During the initial phase of the project, NIOD researchers conducted extensive exploratory talks with various individuals, including some who were involved in the previous NIOD study. Based on a literature review and archival research, a list was drawn up of individuals who needed to be interviewed in connection with the assignment. Unfortunately, some of those approached by NIOD were either unwilling or unable to make an appointment. In the Netherlands, almost everyone who was invited to speak with NIOD has agreed to do so.

AIR SUPPORT

It is important to distinguish between two types of air operations: close air support (CAS) and air strikes. Close air support was purely intended for the defence of UNPROFOR troops and to deter attacks against safe areas. Air strikes, on the other hand, were offensive and strategic in nature and aimed at destroying some or all of the fighting capacity of one of the parties to the conflict, either for military or political purposes.

Perspectives on air support

This section focuses on a number of relevant factors that played a part in decision-making on air support during the war in Bosnia.

- **Substitution for intervention on the ground**

It has been established that one of the main parties, the United States, saw air support as a substitute for undesirable ground-based intervention.

- **Status of the safe areas**

Due to the ambiguous status of the safe areas, it was not clear exactly what the UN troops were and were not allowed to do in the context of their mission, including requesting and providing air support.

- **Organizational structure of UNPROFOR**

The context of the organizational structure of UNPROFOR is another relevant factor. The UN peacekeeping force consisted of units of various national armed forces. As a result, effective co-operation and flexible deployment were by no means a foregone conclusion. In addition, any use of air power in Bosnia had to be assessed by UNPROFOR commanders in terms of its potential effects on diplomatic initiatives, ongoing operations and humanitarian projects.

- **Boutros-Ghali's promise**

Without what has become known as Boutros-Ghali's promise about air support, the decision to send a battalion to Srebrenica would never have been taken. Based on four specific moments, during Boutros-Ghali's visit to the Netherlands in January 1994, the question of whether a promise had been made and, if so, what exactly had been promised, was explored. The conclusion was that no firm promise had actually been made.

- **Air support on previous occasions and elsewhere**

Experience gained in places such as the Bihać (March and November 1994) and Goražde (April 1994) enclaves showed how challenging it was, in the difficult terrain of Eastern Bosnia, to defend an enclave from the air, certainly in the context of a peacekeeping mission. There are also cases in which requests for air support were rejected, for example, if an attack had already

stopped before a decision could be taken. Conclusion: the UNPROFOR commanders made their own decisions, so air support was not automatically provided.

- **Actions by the chiefs of staff**

For the chiefs of staff of the Troop Contributing Nations (TCN), the lack of clarity about UNPROFOR's mandate and about the arrangements concerning air support were sufficient reason to put forward specific proposals and reach specific agreements in separate joint meetings. These meetings took place twice, in 1994 and 1995, but they had little or no effect in practice.

- **Hostage crisis**

At the end of May 1995, in response to the shelling of Sarajevo by the Bosnian Serbs, air strikes were carried out on Pale. This brought a swift response. That same day, safe areas were shelled, causing almost 200 casualties in Tuzla alone. Following a second air operation, the Bosnian Serbs took a total of 350 UN observers and UN soldiers hostage. The United Nations then decided that no further air strikes would be carried out for the time being. Close air support, however, was not excluded.

- **Post Air Strike Guidance**

New guidelines were subsequently issued in the form of Post Air Strike Guidance. Carrying out the mandate was made subordinate to the safety of UN personnel. Unnecessary vulnerability to hostage situations should be avoided. Close air support and air strikes should only be carried out 'as a last resort'.

- **Views concerning air support for Srebrenica**

Dutch officers at different positions hold differing opinions concerning the possibility of close air support during the Bosnian-Serb attack on Srebrenica. On the one hand, a number of officers held the view that the earlier use of air power would have been useful, justified and possibly even crucially important. That group is opposed by other officers who believe that the use of air support could only be permitted if Dutchbat was in evident danger.

Exploratory survey of new sources

One document from the Clinton Library that has been the focus of a great deal of attention is the memorandum that National Security

Adviser Anthony Lake wrote on 29 May 1995, following a meeting of the Principals Committee, the previous day. A handwritten annotation shows that Clinton approved the content. The discussion focused on this sentence: ‘privately we will accept a pause [of air strikes], but make no public statement to that effect’. Further analysis shows that this is a confirmation of a decision, previously taken within the UN, to suspend air strikes in the light of the hostage crisis. It is not a principled decision to stop completely, and furthermore it concerns air strikes, not close air support. So it was not the case that, at that meeting, a decision was taken that no more air attacks would be carried out, and this would account for the fact that, during the attack on Srebrenica in July, no adequate air support was provided.

Since 1995, rumours had been circulating that – during the hostage crisis – a secret agreement was concluded between the Bosnian-Serb commander, Ratko Mladić, and the French Force Commander, Bernard Janvier. Both the French Government and General Janvier have firmly denied the existence of any such agreement. Nevertheless, these rumours have persisted. Recently, further evidence has emerged into the public domain that might indicate the existence of a secret deal:

- In 2015, Hasan Muratović (who had been a member of the Bosnian government during the Bosnian war) said that he had received confirmation of the existence of a secret agreement from Jens Stoltenberg, the Norwegian politician/diplomat who at that time was a European Union negotiator. Mr Muratović had informed NIOD investigators about this as long ago as 1998. They later put this story to Mr Stoltenberg, who resolutely rejected it. Mr Muratović’s recent statement contains no relevant information that was not already known in 2002.
- In his book, entitled *De slag om Srebrenica* (‘The battle for Srebrenica’), the journalist and writer Frank Westerman claims that the Netherlands had ‘attempted to keep secret information about the role of France and America in the fall of Srebrenica out of the public domain.’ He refers to an official report concerning the ‘detention and arraignment’ of Colonel Charlef Brantz who, in July 1995, was a UN officer in Bosnia. If that was already the case, then that is not apparent from the sections of the official report that were published by Westerman.

- In addition, a message sent by Yasushi Akashi, on 19 June 1995, to Assistant Secretary-General of the UN, Kofi Annan, seems to support the suspicion of French manipulations. In this message he reports details of a conversation with Slobodan Milošević: 'In the course of our discussions on air power Milošević stated that he had been advised by President Chirac of President Clinton's agreement that air strikes should not occur if unacceptable to Chirac'. Aside from the issue of whether Mr Milošević was speaking the truth on this occasion, this statement cannot be taken to indicate that there was a guarantee or agreement about not carrying out air attacks.
- On 12 July 2016, the *Argos* radio programme gave details of a document that had been sent to them, which contained the following intriguing passage: 'UN threatens BSA [Bosnian Serb Army] with air attacks. Reply: Past experience has shown that air attacks 'do not work', in addition it was promised that NATO would carry out no more air attacks.' According to *Argos*, this could indicate 'that the Dutch government and defence chiefs were aware of a decision to withhold the necessary NATO air support from Srebrenica'. The passage in the *Argos* document is probably an abridged description of part of a NATO intelligence report that was sent to various defence establishments in the Netherlands. An analysis of this report leads to the conclusion that, rather than being an alliance guideline, the relevant passage was actually a representation of a Bosnian-Serb allegation.

In 2005, the American diplomat Richard Holbrooke stated that: 'Srebrenica is a great tragedy which should not have been permitted to occur. But it did, and I tell you that I was under initial instructions to sacrifice Srebrenica, Goražde and Žepa, and I felt that was wrong.' This statement has been interpreted as evidence that Srebrenica was sacrificed by the Americans. Four years later, however, he stated that this was a misunderstanding caused by his 'faulty memory'. His comment concerning the sacrifice of the eastern enclaves related to Goražde, in August 1995, i.e. after the fall of Srebrenica and Žepa. This correction is consistent with information from other sources.

Since the fall of Srebrenica, numerous rumours have been circulating about the Bosnian government's complicity in that event. Such rumours and accusations are taken very seriously in Bosnia itself. Hakija Meholjić, who was a member of the *Presidium* of Srebrenica from 1992-1995, asserts that, during a *Presidium* visit in September 1993, Alija Izetbegović had explained that the enclave 'must' fall, possibly involving around 5000 casualties, to provoke or justify direct American involvement. It is claimed that President Izetbegović discussed this issue with President Clinton. Mr Meholjić's story is extremely odd. Others who were present at the discussion in question refuse to talk about the issue, but they do describe Hakija Meholjić as being 'reliable' and 'credible'. The question of whether or not a 'deal' was struck between the warring parties cannot be answered in the context of this Exploratory Survey, but it is considered to be highly unlikely.

Conclusions air support

- The memorandum concerning a 'secret pause' in air operations (which was apparently agreed in Washington on 28 May) appears to be somewhat less remarkable than is sometimes claimed. The decision only concerned the use of air strikes, not close air support. The decision to suspend air strikes was taken, not in Washington, Paris or London, but by representatives of the United Nations in Zagreb and New York, on 26 May. Nor was there any formally recorded decision in which further air strikes were excluded.
- The recent allegations and claims about the existence of a secret agreement between the Bosnian Serbs and the French do not contain any new information that makes the existence of such a deal any more plausible than had previously been the case. Rather, this seems to be a repeat presentation of rumours and allegations that had been previously expressed. Based on these allegations, there is no reason to cast doubt on the conclusions previously drawn by bodies such as the United Nations and NIOD.
- From the very beginning, the deployment of air power in Bosnia was a problematic issue, involving long and intensive deliberations. Thus, the expectation that, in all cases, air support would be provided as soon as Dutchbat requested it, can be described as not realistic. No such automatic approval of every single request was ever promised.

- When deploying close air support in and around Srebrenica, it was necessary to take into account the physical proximity of civilians, UN troops, and soldiers of the warring parties. The uneven, densely forested and often foggy terrain certainly did not work to the advantage of UNPROFOR and NATO. This is sufficient reason to be sceptical about the feasibility of effectively defending the enclave through the use of air power. It is far from certain that a 'robust response' would have led to a better outcome and fewer casualties.

PRIOR KNOWLEDGE

With regard to the upcoming attack on Srebrenica, who knew what, and when? This question about possible prior knowledge is perhaps the most pressing question associated with the entire Srebrenica file. For the purpose of this exploratory survey, new claims, allegations and the underlying documents on the role of intelligence in the prelude to the fall of the enclave of Srebrenica have been studied and evaluated. In addition, based on internal research into source material and on interviews, a search was made for relevant new information concerning the role of intelligence in the prelude to the Bosnian-Serb attack on Srebrenica.

Claims and allegations

A German journalist, Andreas Zumach, claims to have examined intercepts from an anonymous American source. According to him, these sources show that the American intelligence services were aware of the attack on Srebrenica. Manfred Eisele, a German general (retired), who was at that time working for the United Nations' DPKO, claims that, several months prior to the attack, he had seen aerial photographs showing troop reinforcements, arms drops and newly constructed bunkers. The claims made by Eisele and Zumach are, to some extent, comparable. Both state that they had seen high-explosive material, but neither of them can produce any evidence to support this.

In a broadcast by *Argos*, the American journalist Greg Miller stated that the CIA had a 'first-class source' inside the power centre in Belgrade, namely Jovica Stanišić, the head of the Serbian State Security Service

(SDB). *Argos* suggests that this fact alone could result in prior knowledge of the attack on Srebrenica. However, this allegation has been contradicted both by Miller himself and by the CIA agents involved.

In the TV documentary entitled *Why Srebrenica had to fall*, its makers state that – based on a document from the intelligence services (Balkan Task Force) – it is ‘certain (...) that the Balkan Task Force had warned of an impending attack’. However, the intelligence report was more of a scenario in which the UN would withdraw its troops, rather than actual prior knowledge about an attack. These scenarios differed. Furthermore, the actual effects of such a withdrawal were dependent on a range of factors. The conclusion that it is ‘certain’ that the Balkan Task Force had warned of ‘an impending attack’, which was expressed in the documentary, is not consistent with this.

New findings

In his book, entitled *Veilige Gebieden* (Safe Areas, 2015), the former Defence Minister, Voorhoeve, makes two statements that relate to the intelligence domain’s presumed prior knowledge of the attack on Srebrenica: first, the statement that two allies were aware of the attack on Srebrenica, second, that a Western intelligence service had given Belgrade the ‘green light’ for the seizure of Srebrenica.

The first statement is based on two documents. These were found during the research into source material carried out for this exploratory survey in various archives, including those of the AIVD and the MIVD. However, an analysis of those same records found no evidence that the foreign intelligence service in question was aware of the Bosnian-Serb Army’s intention to capture the three eastern enclaves. Messages were indeed found that contain information about attack plans. But this information should be viewed in the context of many more messages that were contradictory and unclear. Accordingly, this archival research leaves too many questions unanswered for it to be able to support a firm conclusion regarding the availability of prior knowledge concerning the attack on Srebrenica.

The second claim concerns the so-called ‘green light’ theory. In the autumn of 2004, an AIVD employee had an informal conversation with a highly-placed Serbian official, referred to here as ‘The Venerable One’. This individual told him that an unknown American intelligence officer,

known as 'John Smith', had asked him to inform Slobodan Milošević that, as far as the US was concerned, he had a 'green light' for the conquest of the enclave – provided that it was done quickly, within 48 hours. The AIVD has further investigated The Venerable One's allegations. The AIVD employee also submitted the report to the MIVD. This service decided to verify the report with their American counterparts. The latter described the allegation as politically motivated and its content as 'baseless', 'unfounded' and 'bizarre'. This action on the part of the MIVD was met by astonishment at the AIVD. Whatever the case, it can be classified as an example of miscommunication between the two services. The AIVD pursued its own investigation into The Venerable One's claims. This led to the conclusion that this was 'a credible allegation, a serious suspicion'. But, due to the lack of hard evidence for this scenario, the service recommended that no political consequences (such as confronting the US) or judicial follow-up actions (such as a formal approach to the ICTY) should follow from The Venerable One's report.

Conclusions regarding prior knowledge

For the purpose of this exploratory survey, these new claims, allegations and the underlying documents on the role of intelligence in the prelude to the fall of the enclave of Srebrenica have been studied and evaluated. Not *all* public statements made since 2002 concerning intelligence and Srebrenica have been taken into account. Only those allegations that have been made repeatedly, and claims referring to specific source material have been investigated. In addition, (and a large part of this exploratory survey has focused on this) based on internal research into source material and on interviews, a search was made for relevant new information concerning the role of intelligence in the prelude to the Bosnian-Serb attack on the enclave of Srebrenica.

It has been concluded that no compelling, incontestable and crystal clear knowledge about the Bosnian-Serb attack plans has been found. Based on the archival research carried out for the purposes of this exploratory survey and on the statements made by domestic and foreign respondents in the course of extensive discussions, it is unlikely that any such knowledge ever existed.

The claim made by The Venerable One is an explosive report, which

– for obvious reasons – was taken seriously by the AIVD. Quite rightly, the final conclusion is that the claim was not based on hard evidence, of which, indeed, there is none. Nor, it is worth noting, is there any hard evidence to the contrary. Based on the research carried out for the purposes of this Exploratory Survey, The Venerable One's claim can be described as unlikely.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Key conclusions

- I. This exploratory survey has produced no evidence or proof of the existence of international political decision-making on providing air support (air strikes or close air support) to UNPROFOR, including Dutchbat, prior to and during the fall of the enclave of Srebrenica that had been concealed from the Netherlands. None of the new sources or claims investigated provides sufficient support for the existence of any such agreements or deals.
- II. However, it was the case that – since the hostage taking in May 1995 – a degree of restraint was exercised in the use of air power, especially air strikes. Although the provision of close air support and air strikes was still possible, as a last resort, even after May 1995, there was no uniformity among the various levels of the UN hierarchy concerning the options and expediency involved. The history of requests for air support elsewhere shows that the reluctance to use air power during the attack on Srebrenica was consistent with a long-standing pattern.
- III. This exploratory survey of newly available source material pertaining to 'prior knowledge' in the intelligence domain found no forms of knowledge or intelligence that could support the conclusion that the parties involved (at home or abroad), including the intelligence services, were aware of a specific Bosnian-Serb plan to attack and capture the entire enclave of Srebrenica in July 1995.
- IV. Beyond the domain of tactical knowledge, there was a very

substantial amount of intelligence and evidence relating to the Bosnian Serbs' intentions and capabilities, which did point to the possibility of an attack on the eastern enclaves, not least Srebrenica. On the other hand, there were also messages that did not indicate the likelihood of a direct attack. Aside from the option of air support, this exploratory survey has encountered no scenarios regarding countermeasures against a possible attack.

Recommendation

From a historical and academic viewpoint, further research into the events that took place before, during and after the fall of the enclave of Srebrenica is of undiminished importance. However, until such time as full and unrestricted access is granted to all classified information held by the main parties to the conflict, any continuation of the exploratory study being conducted by NIOD would have little or no added value. Thus, when deciding on a possible follow-up study, a point to be considered is whether there is a realistic possibility that the researchers will be granted access to all relevant and available resources, particularly in other countries involved. As yet, this is not the case.

Afkortingen

- ABiH – Armija Bosna i Hercegovina (Bosnisch regeringsleger)
- AIV/KL – Afdeling Inlichtingen en Veiligheid (van de respectieve staven van de Nederlandse krijgsmachtdelen)
- AIVD – Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
- BND – Bundesnachrichtendienst
- BSA – Bosnian Serb Army
- BTF – Balkan Task Force
- BVD – Binnenlandse Veiligheidsdienst
- CAS – Close air support
- CDA – Christen-Democratisch Appèl
- CHODS – Chief Head of Defense Staff
- CIA – Central Intelligence Agency
- D66 – Democraten 66
- DAB – Directie Algemene Beleidszaken van ministerie van Defensie
- DIA – Defense Intelligence Agency
- DIS – Defence Intelligence Staff
- DPKO – Department of Peacekeeping Operations (VN)
- Dutchbat – Dutch batallion: Nederlands infanteriebataljon, dat onder commando van de Verenigde Naties deel uitmaakte van de UNPROFOR-vredesmacht.
- EU – Europese Unie
- FAC – Forward Air Controller
- FC – Force Commander
- FOIA – Freedom of Information Act

- HQ – Head Quarter
ICTY – International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia
LPF – Lijst Pim Fortuyn
MI6 – Military Intelligence, Section 6 (zie SIS)
MID – Militaire Inlichtingendienst
MID/KL – Militaire Inlichtingendienst/Koninklijke Landmacht
MIVD – Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NATO – North Atlantic Treaty Organization
NAVO – Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
Nordbat – Nordic Battalion
NSA – National Security Agency
NSC – National Security Council
OP – Observatiepost
P-5 – De vijf permanente leden van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties
PC – Principals Committee
PCDS – Plaatsvervangend Chef Defensiestaf
PvdA – Partij van de Arbeid
RoE – Rules of Engagement
SACEUR – Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) – Amerikaanse bevelhebber van de NAVO-troepen in Europa
SDB – Služba Državne Bezbednosti (staatsveiligheidsdienst Joegoslavië)
SEAD – Suppression of Enemy Air Defense
SIS – Secret Intelligence Service (Verenigd Koninkrijk)
Sitreps – Situation reports
SP – Socialistische Partij
SRSG – Special Representative of the Secretary General
TCBU – Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (Tweede Kamer)
TK – Tweede Kamer
UAV – Unarmed Aerial Vehicle
UK – United Kingdom
UN – United Nations
UNCRO – United Nations Confidence Restoration Force
UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees
UNMO – United Nations Military Observer
UNPF – United Nations Peace Forces

UNPREDEP – United Nations Preventive Deployment Force
UNPROFOR – United Nations Protection Force
US – United States of America
VJ – Vojska Jugoslavija (leger Joegoslavië)
VN – Verenigde Naties
VRS – Vojska Republike Rsprike – Het Bosnisch-Servische leger
VVD – Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WCP – Weapon Collection Point
WIV – Wet Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
WOB – Wet openbaarheid van bestuur



Personenregister

- Akashi, Y. Speciale gezant van de secretaris-generaal VN 12, 39, 58, 61, 65, 67-74, 89, 90, 114, 115, 119, 120, 189
- Albright, M. Vertegenwoordiger vs bij de VN, 1993-1997 27, 41, 59, 109, 111
- Alić, F. Inwoner Srebrenica, voorzitter Vereniging overlevenden en nabestaanden in Nederland 126, 130
- Annan, K. Hoofd DPKO VN en later secretaris-generaal VN 19, 32, 84, 114
- Arria, D. Permanente vertegenwoordiger Venezuela bij VN 58
- Baal, A. van Plv. bevelhebber landstrijdkrachten, 1994-1996 72, 84, 96, 102, 105
- Baker, J. Minister van Buitenlandse Zaken vs, 1989-1992 52
- Bakker, B. Voorzitter Commissie Parlementaire Enquête Srebrenica 19, 22-25, 32, 64, 163, 168
- Barth, D. Directeur DAB en later secretaris-generaal ministerie van Defensie 169, 170
- Beek, R. ter Minister van Defensie 1989-1994 24, 63, 64, 69
- Berger, A. Stafid National Security Council 113
- Biegman, N. Vertegenwoordiger Nederland bij VN 65, 70, 89
- Bildt, C. EU-bemiddelaar 12, 131
- Blom, H. Directeur NIOD, eindverantwoordelijke NIOD-onderzoek 40
- Boutros-Ghali, B. Secretaris-generaal van de Verenigde Naties, 1992-1996 58, 63-71, 88-90, 120

- Brantz, Ch. Chef-staf en plaatsvervangend commandant Sector North East UNPROFOR 25, 51, 87, 94, 101, 103, 111, 116, 117, 122-124, 146, 148, 149, 152, 199
- Breemen, H. van den Chef Defensiestaf 82, 83, 85, 86, 96, 105, 129
- Broeke, H. ten Lid Tweede Kamer (vvd), initiatiefnemer verkenning 12, 211
- Buha, A. Minister van Buitenlandse Zaken Republika Srpska 120, 122
- Bush, G.(sr.) President Verenigde Staten, 1989-1993 52
- Chirac, J. President Frankrijk 1995-2007 108, 111, 113, 114, 119, 120
- Chollet, D. Historicus, auteur 112, 113, 125
- Christopher, W. Minister van Buitenlandse Zaken vs, 1993-1997 26, 113
- Claes, W. Secretaris-generaal NAVO, 1994-1995 48
- Clinton, B. President Verenigde Staten, 1993-2001 12, 41, 54, 107, 108, 11, 119, 125, 129, 130, 157, 186, 189, 190
- Cot, J. Commandant UNPROFOR Bosnië, 1993-1994 71, 72
- Couzy, H. Bevelhebber Landstrijdkrachten, 1992-1996 23, 25, 58
- Daalder, I. Stafmedewerker NSC, 1995-1997; auteur 41
- Dedden, B. Hoofd MIVD, 2003-2006 184, 185
- Dimitrijević, B. Historicus 83, 103, 221
- Dobbs, M. Journalist, organisator Srebrenica-conferentie 2015, Den Haag 221
- Eisele, M. Assistent secretaris-generaal voor planning en support DPKO, 1994-1998 145, 147, 149, 150, 152, 199, 221
- Eijsink, A. Lid Tweede Kamer (PvdA), initiatiefnemer verkenning 12, 211
- Feith, P. Permanent vertegenwoordiger Nederland bij NAVO 48, 49

- Filipović, M. Gezant president Izetbegović 127, 221
- Franken, R. Ondercommandant Dutchbat III 25, 96-99, 101, 102, 104, 105
- Galbraith, P. Ambassadeur vs in Zagreb 88
- Ganić, E. Lid regering Bosnië, 1990-1996 221
- Gharekan, C. R. Medewerker Verenigde Naties 65,66
- Gore, A. Vicepresident vs, 1993-2001 41
- Graaff, B. de Medewerker onderzoeksgroep Srebrenica NIOD 40, 161
- Hagman, H.C. Historicus 80
- Hannay, D. Vertegenwoordiger Verenigd Koninkrijk bij NAVO, 1990-1995 58
- Harland, D. Medewerker VN Bosnië; auteur VN-rapport 152, 153, 156, 192, 199
- Hartmann, F. Auteur 221
- Hennis-Plasschaert, J. Minister van Defensie (2012-heden) 13, 26, 36, 37, 210
- Hilderink, C. Souschef Operatiën Defensiestaf, 1995-1997 83, 84, 96, 100, 221
- Hoare, M.A. Auteur 11
- Holbrooke, R. Onderminister voor Europese aangelegenheden, bemiddelaar, 1994-1996 123-125
- Holl Lute, J. Stafid National Security Council, 1991-1994 41
- Holtslag, J.W. Secretaris-generaal Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2000-2008 170, 171, 220
- Hulst, S. van Hoofd AIVD, 1997-2007 171, 184, 187
- Hurd, D. Minister van Buitenlandse Zaken Verenigd Koninkrijk, 1989-1995 53
- Izetbegovic, A. President Bosnië, 1992-2000 15, 16, 127, 129, 130, 132, 153
- Janvier, B. Commandant UNPROFOR, 1995-1996 20, 21, 41, 89, 90, 94, 97, 101-104, 114-118, 121, 122, 138, 189
- Jaspers, H. Journalist *Argos* III, 124

- Jonge, H. de Chief Land Operations UNPROFOR, 1995 25, 84, 96, 100, 102, 105
- Joulwan, G. Supreme Allied Commander Europe, 1993-1997 48
- Kamp, H. Minister van Defensie, 2002-2007 184, 185
- Kappen, F.H. van Militair adviseur secretaris-generaal VN, 1995-1998 56, 102, 149, 150, 183, 190, 191
- Karadžić, R. President Republika Srpska, 1992-1996 II, 15, 16, 19, 16, 39, 71, 74, 100, 122
- Karremans, Th. Commandant Dutchbat III 12, 25, 41, 51, 87, 93, 94, 96-101, 103-106
- Kemenade, J. van Auteur rapport *Omtrent Srebrenica* 18
- Kersten, A. Medewerker onderzoeksgroep Srebrenica NIOD 40
- Knapp, J.C.F. Hoofd MID 172-174, 177-181
- Koedijk, P. Medewerker onderzoeksgroep Srebrenica NIOD 40
- Kok, W. Minister-president, 1994-2002 22, 64, 65
- Kolsteren, T. Chef-staf HQ UNPF Zagreb, 1995-1996 96, 97, 99, 101, 103, 105, 113
- Kooijmans, P. Minister van Buitenlandse Zaken, 1993-1994 64, 65, 69
- Krstić, R. Chef-staf Drina Corps VRS, 1994-1995 19, 39
- Lake, A. National Security Advisor, 1993-1997 41, 107-113, 123-125, 135, 157
- La Presle, B. de Commandant UNPROFOR, 1994-1995 73, 76, 95
- Lofgren, W. CIA-chief of station in Belgrado, 1991-1993 147-151
- Lubbers, R. Minister-president 1982-1994 64, 65
- Major, J. Premier Verenigd Koninkrijk, 1990-1997 108, III, 113
- Meholjić, H. Lid presidium Srebrenica 129, 130
- Menzies, J. Diplomaat vs 95
- Meulman F.H. Waarnemend Hoofd MIVD, 2002 168-170

- Middelkoop, E. van Lid Tweede Kamer (GPV) 92
- Mierlo, H. van Minister van Buitenlandse Zaken, 1994-1998 77, 91, 92, 120
- Miller, G. Journalist *Los Angeles Times* 147, 150, 151
- Milošević, S. President Servië, 1991-1997 14, 15, 19, 26, 114, 119, 120, 122, 130, 168, 183, 188, 190
- Mladić, R. Opperbevelhebber VRS, 1992-1995 11, 19, 20, 22, 26, 39, 41, 55, 73, 86, 99, 102-1-4, 114-116, 122, 141, 143-146, 148, 150, 151, 153, 154, 164, 183, 190, 191
- Morillon, Ph. Commandant UNPROFOR Bosnië 16, 17
- Muratović, H. Lid regering Izetbegović 115, 116
- Mustafić, I. Auteur 132
- Nicolai, C. Chief-of-Staff Bosnia Herzegovina Command UNPROFOR 93, 97, 98, 100, 101
- Nijeboer, O. Militair Dutchbat; voorzitter belangenvereniging Dutchbat 42
- Orić, N. Bevelhebber ABiH Srebrenica 126, 131, 132
- Owen, D. EU-bemiddelaar 38
- Perisić, M. Chef-staf leger Joegoslavië, 1993-1998 143-145
- Perry, W. Minister van Defensie vs, 1994-1997 26, 90, 113, 114
- Powell, C. Chair of the Joint Chiefs of Staff, 1989-1993 54, 55
- Quiggin, T. Canadese inlichtingenexpert 162, 191
- Remkes, J. Minister van Binnenlandse Zaken (2002-2007) 185, 187
- Renssen, R. van Militair Dutchbat, gesneuveld in Srebrenica 100
- Rijs, B. Journalist 119
- Rijsdijk, E. Historica en auteur 31, 196
- Riley, J. Commandant Brits Bataljon in Goražde, 1995-1996 80, 81, 93
- Rohde, D. Journalist en auteur 122

- Romijn, P. Medewerker onderzoeksgroep Srebrenica
NIOD 40
- Rose, M. Commandant UNPROFOR Sarajevo, 1994-
1995 71-76, 78, 79, 95
- Roy, A. Plv. chef Defensiestaf Canada 141
- Sacirbey, M. Bosnisch ambassadeur bij VN, 1992-1995 156,
172
- Schaper, H. Plv. directeur-generaal Politieke Zaken ministerie
van Buitenlandse Zaken, 2001-2005 222
- Schoonoord, D. Medewerker onderzoeksgroep Srebrenica
NIOD 40, 149
- Schouten, M. Plv. chef Defensiestaf 118
- Shalikashvili, J. Supreme Allied Commander Europe 90, 113
- Siblesz, H. Directeur-generaal Politieke Zaken ministerie van
Buitenlandse Zaken, 2001-2006 222
- Slocombe, W. Under Secretary of Defense for Policy, 1994-
2001 41
- Smith, L. Commander-in-Chief Allied Forces Southern
Europe, 1994-1996 75, 76, 89, 189
- Smith, R. Commandant UNPROFOR Bosnië, Sarajevo, 1995-
1996 2, 58, 83, 88, 89, 92, 94, 95, 97, 98, 105, 141,
152, 154, 156, 189, 199
- Snider, D. Canadees diplomaat 190
- Stanišić, J. Hoofd Servische staatsveiligheidsdienst SDB 41,
147, 150, 151, 186, 191
- Stoltenberg, Th. EU-bemiddelaar 65, 115, 116
- Tito, J. President Joegoslavië, 1953-1980 14
- Tudman, F. President Kroatië, 1989-1999 14, 15
- Vance, C. Bemiddelaar Internationale Contactgroep Joego-
slavië 15
- Vershbow, A. Medewerker National Security Council 41
- Vincent, R. Voorzitter Militair Comité NAVO, 1993-1996 48
- Visser, R. Coördinator Inlichtingen- en veiligheidsdien-
sten 168, 169

- Voorhoeve, J. Minister van Defensie 1994-1998; auteur 12, 32, 35, 36, 40, 56, 58, 64, 69, 83, 84, 100, 106, 120, 122, 123, 147, 155, 163, 165, 172, 174, 176, 177, 179, 181, 182, 191, 199, 211
- Vos, J.M. Directeur Generaal Politieke Zaken ministerie van Buitenlandse Zaken 65, 66
- Voss, R. Griffier Tweede Kamer der Staten Generaal 43
- Walker, J. Medewerker National Security Council 54, 125
- Weezel, M. van Journalist 51
- Westerman, F. Journalist, auteur 115-119, 122, 123
- Wiebes, C. Medewerker onderzoeksgroep Srebrenica NIOD 40, 139-145, 147-149, 161, 163-165, 170, 180, 192-195, 199
- Zumach, A. Journalist 143-146, 149, 152, 192, 199





