



Ministerie van Defensie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Eindevaluatie EUFOR Althea

Nederlandse bijdrage

Datum 6 juni 2012
Status Definitief



Inhoud

**1**

1	Inleiding	3	
1.1	Doelstelling	4	
1.2	Structuur	4	
2	Ontwikkelingen voorafgaand aan EUFOR Althea	4	
3	Politieke aspecten	6	
3.1	Algemene politieke situatie in de evaluatieperiode	6	
3.2	EUFOR Althea en OHR	7	
3.3	Samenwerking met het ICTY	7	
3.4	Wederopbouw en humanitaire aspecten	8	
3.5	Toetreding Euro-Atlantische structuren	8	
3.6	Defensiehervormingen	9	
3.7	EUPM	10	
4	Overige Elementen uit het Toetsingskader	11	
4.1	Gronden voor deelneming	11	
4.2	Mandaat en rechtsbasis	13	
	4.2.1 Algemeen		13
	4.2.2 Nederlandse invulling van het mandaat		13
4.3	Deelnemende landen	13	
4.4	Invloed	13	
4.5	Militaire aspecten	14	
	4.5.1 Haalbaarheid		14
	4.5.1.1 Opdracht en taken		14
	4.5.1.2 Vereist militair vermogen en wijze van optreden tot 2007		14
	4.5.1.3 Vereist militair vermogen en wijze van optreden na 2007		15
	4.5.1.4 <i>Integrated Police Unit (IPU)</i>		16

	4.5.1.5	<i>Capacity Building and Training Division</i> (CBTD)	16
	4.5.1.6	Opstelling conflictpartijen	17
	4.5.1.7	<i>Rules of Engagement</i> (ROE)	17
	4.5.1.8	De bevelstructuur	17
	4.5.1.9	Subconclusie Haalbaarheid	17
	4.5.2	Risico's	18
	4.5.2.1	Mijnendreiging	18
	4.5.2.2	Risico's als gevolg van het verkeer	18
	4.5.2.3	Terrorismedreiging	18
	4.5.2.4	Georganiseerde misdaad	18
	4.5.2.5	Gezondheidsrisico's	19
	4.5.2.6	Subconclusie risico's	19
	4.5.3	Geschiktheid en beschikbaarheid	19
	4.5.4	Duur van de deelneming	20
4.6	Financiën		20
5	Conclusies		21
6	Slotbeschouwing		22

1 Inleiding

Op 17 februari 2011 heeft de regering het parlement geïnformeerd over de beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan het executieve mandaat van operatie Althea, de EU-geleide troepenmacht EUFOR in Bosnië-Herzegovina (in deze evaluatie verder EUFOR Althea genoemd), per 19 november 2011. Hiermee kwam een einde aan een periode van negentien jaar (1992-2011) executieve Nederlandse militaire inzet in Bosnië-Herzegovina. Met deze eindevaluatie wordt de balans opgemaakt van EUFOR Althea, in het bijzonder de Nederlandse bijdrage daaraan.

De internationale gemeenschap is al lange tijd betrokken bij de ontwikkelingen in het voormalig Joegoslavië. Nederland heeft sinds het ontstaan van de Joegoslavië-crisis, begin jaren negentig, een actieve rol gespeeld op de Westelijke Balkan. De aard en opdracht van de internationale aanwezigheid zijn in de loop van de jaren geëvolueerd. Hierop wordt in hoofdstuk twee van deze evaluatie nader ingegaan. In deze inleiding volstaat de constatering dat in de eerste naoorlogse jaren de nadruk lag op de zogenaamde executieve aanpak; mede in het licht van het toezicht op de naleving van de Dayton-afspraken zorgden de NAVO en later de EU voor een veilige en stabiele situatie waarin het proces van hervormingen en de staatsopbouw kon gedijen. De afgelopen jaren kwam daar de non-executieve aanpak bij, waarmee EUFOR Althea met opleidingen en trainingen deze hervormingen ondersteunt.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in oktober 2011 een evaluatie gepresenteerd over de Nederlandse inzet op de Westelijke Balkan in de periode 2004-2008 conform het beleidsdocument "Regionale Benadering Westelijke Balkan", dat in maart 2004 is aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze evaluatie richt zich specifiek op de vraag of de regionale aanpak, die was gebaseerd op geïntegreerd beleid, op de Westelijke Balkan goed heeft gefunctioneerd. Inmiddels is de Nederlandse inzet op de Westelijke Balkan drastisch veranderd: de

ontwikkelingssamenwerkingmiddelen worden, uitgezonderd de bijdrage aan Srebrenica gerelateerde programma's, niet langer ingezet. De militaire inzet op de Balkan is drastisch teruggebracht en het accent van het beleid ligt meer dan voorheen op de begeleiding van de landen in de regio bij het proces van toenadering tot de Euro-Atlantische structuren. Hierbij krijgt de ontwikkeling van de rechtsstaat bijzondere aandacht.

1.1 Doelstelling

Deze eindevaluatie informeert het parlement aan de hand van de elementen uit het toetsingskader 2009 over het verloop en de behaalde resultaten van de missie EUFOR Althea gedurende de periode dat Nederland bijdroeg aan het executieve mandaat. De evaluatie beslaat derhalve de periode juli 2004 tot en met 19 november 2011.

1.2 Structuur

De EU heeft met EUFOR Althea de NAVO-missie SFOR integraal overgenomen. Omdat de missie EUFOR Althea niet op zichzelf staat, volgt na deze inleiding in hoofdstuk twee een terugblik op de Nederlandse militaire inspanningen in Bosnië-Herzegovina voorafgaand aan EUFOR Althea. Hoofdstuk drie gaat over de politieke aspecten die betrekking hebben op deze missie. Hierbij wordt ook kort ingegaan op de *European Union Police Mission* (EUPM). In hoofdstuk vier komen de overige elementen uit het toetsingskader aan bod en wordt voornamelijk vanuit militair perspectief terug gekeken op de periode EUFOR Althea. Hierna volgen de conclusies.

2 Ontwikkelingen voorafgaand aan EUFOR Althea

Toen de oorlog in het voormalige Joegoslavië uitbrak, poogden diverse internationale organisaties en landen via bemiddeling een einde te maken aan de conflicten. Zo leverde Nederland in 1991 waarnemers aan de *European Community Monitoring Mission* in Slovenië, Kroatië en Bosnië-Herzegovina. De bemiddelingspogingen bleven echter zonder resultaat en de organisaties slaagden er niet in de strijdende partijen tot overeenstemming te brengen.

In november 1991 namen de Verenigde Naties (VN) het voortouw in de bemiddelingspogingen. Dit resulteerde in een bestand in Kroatië. Op 24 februari 1992 werd besloten om een VN-troepenmacht, de *United Nations Protection Force* (UNPROFOR), naar Kroatië te sturen om toe te zien op het bestand tussen de strijdende partijen in dit land.

In april 1992 braken ongeregelde heden uit in het naburige Bosnië-Herzegovina, die uitliepen op een volledige burgeroorlog tussen Bosnische moslims, Kroaten en Serviërs. Tijdens deze burgeroorlog werden grove misdaden begaan tegen de burgerbevolking en zouden naar schatting 100.000 mensen omkomen. Een veelvoud daarvan werd van huis en haard verdreven.

Ter inperking van het conflict in Bosnië-Herzegovina is geen aparte VN-peacekeeping operatie opgezet. In plaats daarvan is de omvang en het mandaat van UNPROFOR in verschillende stappen uitgebreid ten behoeve van de taakuitvoering

op het grondgebied van Bosnië-Herzegovina. De primaire taak van UNPROFOR was het ondersteunen van de levering van humanitaire steun. Tussen 10 maart 1992 en 20 december 1995 leverde Nederland 9.753 militairen aan UNPROFOR. Hierbij kwamen zeven Nederlanders om het leven, van wie drie door directe gevechtshandelingen. De val van Srebrenica op 11 juli 1995 geschiedde tijdens deze UNPROFOR-periode. Over de rol van Nederland in de periode UNPROFOR is veel geschreven onder meer vanwege de val van Srebrenica. De gebeurtenissen tijdens de UNPROFOR periode zijn mede aanleiding geweest het Toetsingskader aan te scherpen op basis waarvan regering en parlement de inzet van militairen ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties gestructureerd kunnen beoordelen.

Pas met de ondertekening van het Verdrag van Dayton (14 december 1995) kwam een einde aan de oorlog in Bosnië-Herzegovina. 'Dayton' bevatte afspraken over de onafhankelijkheid van Bosnië-Herzegovina. Onderdeel hiervan vormde de stationering van een multinationale vredesmacht in Bosnië-Herzegovina. Een belangrijk element in de opzet van de vredesmacht in Bosnië-Herzegovina was dat deze stapsgewijs in omvang zou worden verkleind en van karakter zou veranderen. De operatie werd daartoe in vier fasen verdeeld: implementatie, stabilisatie, afschrikking en uiteindelijk beëindiging van de missie. Het moment waarop van de ene naar de andere fase zou worden overgegaan, werd afhankelijk gemaakt van de veiligheidsomstandigheden en de voortgang van het vredesproces. Hiertoe werd iedere 6 maanden door de NAVO een *Periodic Mission Review* (PMR) uitgevoerd.

De implementatiefase werd tot eind 1996 uitgevoerd door de *Implementation Force* (IFOR), waaraan Nederland militair bijdroeg. IFOR was een robuuste, 60.000 militairen sterke multinationale NAVO-implementatiemacht. IFOR heeft met operatie *Joint Endeavour* de omstandigheden geschapen voor de uitvoering van de Dayton-akkoorden. Een kleinere *Stabilisation Force* (SFOR) volgde in december 1996 IFOR op en begon met de stabilisatieoperatie *Joint Guardian*. Deze operatie werd in februari 1998 op grond van de verlenging van het VN-mandaat voortgezet onder de naam *Joint Forge*. Als gevolg van verbeteringen in de veiligheidssituatie in Bosnië-Herzegovina en door herstructureringen binnen SFOR is de omvang van SFOR begin 2004 geleidelijk verkleind naar circa 12.000 militairen. Naast de implementatie en stabilisatie gebaseerd op de Dayton-akkoorden droegen IFOR en SFOR ook bij aan de civiele wederopbouw van Bosnië-Herzegovina. Tussen 20 december 1995 en 2 december 2004 leverde Nederland in totaal 27.734 militairen aan IFOR/SFOR. Hierbij kwamen in totaal acht Nederlanders om het leven.

Naar aanleiding van de NAVO SFOR *Periodic Mission Review* in het najaar van 2003 besloot de NAVO-raad dat, gelet op de voortgang in het vredesproces en de verbeterde veiligheidsomstandigheden, de NAVO-operatie van de stabilisatiefase kon overgaan naar de afschrikingsfase. Zoals het door Lord Ashdown, hoge vertegenwoordiger voor Bosnië-Herzegovina, in een interview¹ werd verwoord, is door SFOR in Bosnië-Herzegovina de eerste grote, geslaagde vredesstabilisatiemissie ter wereld uitgevoerd. Naar aanleiding van dit resultaat is SFOR in juni 2004 getransformeerd van een *Stabilisation* naar een *Deterrent Presence* (afschrikings-) macht, die door zijn aanwezigheid moest voorkomen dat nieuwe vijandelijkheden zouden uitbreken die het vredes- en opbouwproces konden verstoren.

¹ "Historische verandering op de Balkan" NAVO kroniek, winter 2004

Deze NAVO SFOR missie is in juli 2004 integraal overgenomen door de EU met EUFOR Althea. In 1999 werd door de Europese Raad van Helsinki, in het kader van het Europees Veiligheid en Defensiebeleid (EVDB), een nadere invulling gegeven aan de rol van de EU bij crisisbeheersing. Om snel en doeltreffend te kunnen reageren op crisissituaties binnen en buiten Europa wilde de EU zowel militaire als niet-militaire middelen kunnen inzetten. Aangezien de Amerikaanse aanwezigheid op de Balkan niet langer vanzelfsprekend was, lag het gezien de ambities ten aanzien van het EVDB voor de hand dat de EU ook een grotere rol zou spelen bij de voortzetting van de militaire missie in Bosnië-Herzegovina. Wel maakte de EU hiervoor gebruik van het hoofdkwartier van de NAVO (via het zogenaamde Berlijn-plus model).

Over de SFOR-periode zijn jaarlijkse (periodieke) evaluaties opgesteld, waarbij vanaf de evaluatie over het jaar 2000 de structuur van het Toetsingskader is gevolgd. In mei 2005 de laatste² periodieke evaluatie SFOR aangeboden. Hierin werd de transformatie van SFOR naar EUFOR Althea beschreven. Zoals hierboven reeds vermeld, blikt deze eindevaluatie terug op de EUFOR Althea-periode.

3 Politieke aspecten

3.1 Algemene politieke situatie in de evaluatieperiode

Gedurende de evaluatieperiode is de politieke situatie in Bosnië-Herzegovina niet wezenlijk veranderd. De politieke tegenstellingen tussen de drie grootste bevolkingsgroepen (Bosnische moslims, Serviërs en Kroaten) hebben het land gedurende deze periode in de greep gehouden. Tussen 2004 en 2006 was sprake van een lichte verbetering van het politieke klimaat waarin de Bosnische politieke leiders het bijna eens werden over een significante herziening van de grondwet. Deze en latere pogingen mislukten echter. Ook de parlements- en presidentsverkiezingen van oktober 2006 en oktober 2010 hebben geen verandering gebracht in de politieke patstelling. Het verdeelde politieke klimaat in Bosnië-Herzegovina heeft overigens niet geleid tot een verslechterde veiligheidssituatie.

Eén van de uitdagingen waar Bosnië-Herzegovina tijdens de evaluatieperiode voor stond is een herziening van de grondwet om van Bosnië-Herzegovina een efficiënte en functionele staat te maken die kan voldoen aan de verplichtingen van het EU-lidmaatschap. De huidige grondwet vloeit nog steeds voort uit het Dayton Vredesakkoord. 'Dayton' is succesvol gebleken om de vrede te bewaren in Bosnië-Herzegovina, maar heeft niet tot een functionele staatsindeling en adequate staatsinstellingen geleid. Daarbij komt dat het een discriminerende grondwet is, aangezien slechts de drie grootste bevolkingsgroepen (Bosnische moslims, Serviërs en Kroaten) voor het Presidentschap en het 'House of Peoples' kunnen worden verkozen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in december 2009 geoordeeld dat dit in strijd is met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) ('Sejdic en Finci arrest'). Naar aanleiding van de uitspraak zijn de Bosnische autoriteiten verplicht om de grondwet en de verkiezingswet aan het EVRM aan te passen. Gedurende de evaluatieperiode is hieraan geen gehoor gegeven. Ook andere, voor de EU-toenadering van Bosnië-Herzegovina relevante hervormingen, zijn tijdens de evaluatieperiode grotendeels uitgebleven.

² Kamerstuk 29521 nr.15

Subconclusie: de politieke situatie is in de periode 2004-2011 niet wezenlijk veranderd. De etnische verschillen blijven in de politiek een grote rol spelen. De voor de EU-toenadering van het land benodigde hervormingen (grondwet en anderszins) zijn tijdens de evaluatieperiode grotendeels uitgebleven.

3.2 EUFOR Althea en OHR

Op basis van 'Dayton' ondersteunde EUFOR Althea tijdens de evaluatieperiode het werk van de Hoge Vertegenwoordiger. De Hoge Vertegenwoordiger ziet namens de internationale gemeenschap toe op de naleving van datzelfde Dayton-verdrag. Hij kan hierbij gebruik maken van verregaande executieve bevoegdheden (de zogenaamde 'Bonn Powers'). De Hoge Vertegenwoordiger wordt aangestuurd door de *Peace Implementation Council* (PIC). De PIC wordt gevormd door de Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, Rusland, Spanje, Turkije (namens de Organization of Islamic Cooperation), het Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten en Nederland (als waarnemer).

Het streven van de internationale gemeenschap is erop gericht haar supervisie over Bosnië-Herzegovina op te heffen zodra de omstandigheden dit toelaten. De leden van de PIC verschilden gedurende de evaluatieperiode van mening over het tempo waarin – en de voorwaarden waaronder – het Kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië- Herzegovina dient uit te faseren. Nederland hield daarbij, naast onder andere de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, vast aan strikte naleving van de zogenaamde '5+2 conditionaliteit'³ als voorwaarde voor sluiting. Gedurende de evaluatieperiode is niet volledig aan deze '5+2' voorwaarden voldaan.

Subconclusie: de Nederlandse opstelling gedurende de evaluatieperiode was dat het executieve mandaat van EUFOR behouden moet blijven zolang het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger nog aanwezig is in Bosnië-Herzegovina. Deze lijn werd binnen de EU gesteund door Oostenrijk, Slowakije en het Verenigd Koninkrijk. Momenteel wordt de missie EUFOR Althea omgevormd om beter aan te sluiten bij de huidige politieke en veiligheidssituatie. In de omgevormde missie blijft het executieve mandaat gehandhaafd.

3.3 Samenwerking met het ICTY

Al gelijk na oprichting van het ICTY in 1991 heeft de internationale gemeenschap aangedrongen bij de landen van het voormalige Joegoslavië om verdachten van oorlogsmisdaden aan het ICTY over te dragen. In totaal zijn er 161 van oorlogsmisdaden verdachte personen aangeklaagd door het tribunaal. In juli 2011 werd de laatste voortvluchtige, Goran Hadžić, gearresteerd en overgedragen aan

³ In februari 2007 besloot de PIC een zogenaamde 'tijdsgebonden aanpak' te vervangen door het identificeren van vijf doelstellingen waaraan voldaan moest worden voordat het kantoor van de Hoge Vertegenwoordiger kan worden gesloten. De overeengekomen doelstellingen waren: 1) verdeling van staatseigendom (onroerend goed) over het centrale niveau en entiteiten; 2) oplossing voor overdracht, inventarisatie en management van defensiebezittingen; 3) duurzame regeling voor de status van Brčko; 4) akkoord over verdeling van de belastinginkomsten; 5) werkende rechtsstaat. Aan de twee laatste doelstellingen is voldaan. Tevens zijn ondertekening van de Stabilisatie en Associatie Overeenkomst en een positieve beoordeling van de situatie in Bosnië-Herzegovina door de Peace Implementation Council Steering Board noodzakelijk voordat de OHR gesloten kan worden; de twee 'voorwaarden'. Alleen aan de eerste voorwaarde is voldaan.

het tribunaal. De samenwerking van de Bosnische autoriteiten met het ICTY is in die periode door het ICTY als adequaat beoordeeld.

Subconclusie: de Bosnische autoriteiten hebben tijdens de evaluatieperiode adequaat samengewerkt met de missie EUFOR Althea en het ICTY in de zoektocht naar de resterende ICTY-voortvluchtigen.

3.4 Wederopbouw en humanitaire aspecten

Nederland heeft in de periode 2004-2008 circa € 335 miljoen aan ontwikkelingsgeld ingezet in de landen van de Westelijke Balkan, onder meer via een regionaal ontwikkelingsprogramma. De focus van de ontwikkelingssamenwerking in Bosnië-Herzegovina lag niet op armoedebestrijding, maar op het bijdragen aan de stabilisering van het land en de (voorbereiding voor) toenadering tot de Europese Unie. Andere projecten die door Nederland werden gefinancierd hielpen Bosnië-Herzegovina bij het demobiliseren en herstructureren van de krijgsmacht. Dit gebeurde onder andere in het kader van het Stabiliteitsfonds en het *NATO Trust Fund*, waarvan Nederland *lead nation* was. Zo werden met door Nederland (mede)gefinancierde projecten ontslagen militairen geholpen met arbeidsbemiddeling of bij het opzetten van een eigen onderneming. Ook zijn er in Bosnië-Herzegovina kleine infrastructurele projecten uitgevoerd door Nederlandse (SFOR/EUFOR) militairen. Het betrof de bouw of het herstel van bruggen, wegen, gebouwen, water- en elektriciteitsvoorzieningen e.d. ten behoeve van de lokale bevolking. Deze projecten dienden bij te dragen aan de zichtbaarheid van en *goodwill* voor de aanwezige militairen. Hiermee werkten de militairen tegelijk mee aan de voorwaarden voor terugkeer en integratie van vluchtelingen en ontheemden.

In 2007 besloot de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking het bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma van Bosnië- Herzegovina over een periode van vier jaar uit te faseren. Deze uitfasering is inmiddels voltooid. Een uitzondering hierop vormt Srebrenica. Sinds 2002 heeft Nederland jaarlijks circa € 5 miljoen bijgedragen aan Srebrenica. Nederland gaat onverkort door met het ondersteunen van deze activiteiten.⁴ Daarnaast zal Nederland de maatschappelijke transitie in Bosnië-Herzegovina blijven ondersteunen vanuit het Matra programma.

De Europese Unie heeft Bosnië-Herzegovina gedurende de evaluatieperiode ondersteund op het gebied van mensenrechten, democratisering, justitie en binnenlandse zaken. Op dit moment bedraagt de EU-assistentie aan het land ruim 100 miljoen euro per jaar.

Subconclusie: Nederland heeft naast de personele bijdrage aan EUFOR Althea en EUPM gedurende de evaluatieperiode ruimhartig bijgedragen aan de ontwikkeling van Bosnië-Herzegovina. Met uitzondering van Srebrenica is het Nederlandse OS-programma in het land nu uitgefaseerd. Wel blijft Nederland via Matra bijdragen aan de maatschappelijke transitie. De EU draagt voor circa € 100 miljoen per jaar bij aan de voor EU-toenadering benodigde hervormingen in Bosnië-Herzegovina.

3.5 Toetreding Euro-Atlantische structuren

⁴ Zie onze gezamenlijke brief van 20 maart 2012 over de brief van Vereniging Dutchbat 3 over het museum in Potocari.

In de periode 2004-2011 is de toenadering van Bosnië-Herzegovina tot de Euro-Atlantische structuren (EU en NAVO) een belangrijk instrument geweest voor de bevordering van duurzame stabiliteit in het land.

Bosnië-Herzegovina heeft een EU-toetredingsperspectief. De EU heeft in 2008 een Stabilisatie- en Associatieovereenkomst (SAO) met Bosnië-Herzegovina ondertekend. Nederland heeft deze SAO in 2009 geratificeerd. De SAO is echter tijdens de evaluatieperiode niet in werking getreden omdat Bosnië-Herzegovina nog niet aan alle voorwaarden voldeed.

In het laatste jaar van de Nederlandse bijdrage aan het executieve mandaat van EUFOR Althea heeft de EU haar aanwezigheid in Bosnië-Herzegovina versterkt. Per 1 september 2011 is Peter Sørensen, naast hoofd van de EU-delegatie, benoemd tot EU Speciaal Vertegenwoordiger met een versterkt mandaat. De EUSV-functie werd voordien door de Hoge Vertegenwoordiger vervuld.

De EU heeft Bosnië-Herzegovina gedurende de evaluatieperiode ontraden een premature EU-lidmaatschapsaanvraag in te dienen. Eerst dient het land een aantal hervormingen door te voeren en deze te implementeren. Ook in het laatste jaar van de evaluatieperiode, 2011, constateerde de Europese Commissie dat Bosnië-Herzegovina weinig vooruitgang heeft geboekt.

Tijdens de informele NAVO-bijeenkomst van ministers van Buitenlandse Zaken in Tallinn (april 2010) is aan Bosnië-Herzegovina voorwaardelijk de *Membership Action Plan* (MAP)-status verleend. De voorwaarde houdt in dat Bosnië-Herzegovina allereerst de kwestie van de onroerende defensie-eigendommen moet regelen, voordat de MAP-status van kracht wordt⁵. Aan het einde van de evaluatieperiode was nog niet voldaan aan deze voorwaarde. De samenwerking tussen de NAVO en Bosnië-Herzegovina blijft in het kader van de *Intensified Dialogue* gehandhaafd. Dit betekent dat Bosnië-Herzegovina jaarlijks op basis van een individueel partnerschapactieplan werkt aan politieke en defensiehervormingen.

Subconclusie: het EU- en NAVO-toetredingsperspectief vormde in de periode 2004-2011 een belangrijk instrument voor de bevordering van duurzame stabiliteit in Bosnië-Herzegovina. Het land is er tijdens deze periode echter niet in geslaagd aan de voor verdere toenadering vereiste voorwaarden te voldoen.

3.6 Defensiehervormingen

Sinds juli 2007 worden de voormalige entiteitlegers als één krijgsmacht onder één commando aangestuurd. In de periode 2004- 2007 was hiervan nog geen sprake. Deze centralisatie heeft gezorgd voor een stabielere organisatie, die als voorbeeld mag dienen voor andere instituties en waarbinnen in ieder geval geen sprake is van een merkbaar etnisch antagonisme. In de periode 2007- 2011 zijn de strijdkrachten van Bosnië-Herzegovina geconfronteerd met grote uitdagingen: budgettaire beperkingen, verouderd en overtollig materieel evenals aanzienlijke mutaties en reducties in het personeelsbestand. Momenteel verloopt het proces van verdere aanpassing aan NAVO-structuren nog steeds traag ondanks intensieve begeleiding door het in Sarajevo gevestigde *NATO Advisory Team*. Een belangrijke reden

⁵ Zie ook Kamerbrief betreffende het verslag van de ministeriële bijeenkomst van de Noord-Atlantische Raad (NAR) te Tallinn van 17 mei 2010 (2009-2010, 28 676, nr. 106, Tweede Kamer).

daarvoor is gebrek aan politiek leiderschap. De missie EUFOR Althea heeft sinds 2010 bijgedragen aan de training van het leger.

Subconclusie: de defensiehervormingen verlopen traag, maar gestaag. De totstandkoming van een nationaal professioneel leger is een belangrijke stap voorwaarts. Hoewel de defensieprofessionals vooruit willen en kunnen, moeten ook zij functioneren in een omgeving waarin politiek leiderschap ontbreekt, hetgeen een belangrijke rem vormt.

3.7 EUPM

Op grond van Annex 11 van het Dayton-akkoord en op uitnodiging van de regering van Bosnië-Herzegovina, is sinds 1 januari 2003 de *European Union Police Mission* (EUPM) actief als opvolger van de UN IPTF missie. Het mandaat van de EUPM is vervat in het EU Raadsbesluit van 11 maart 2002. EUPM is in de loop van 2006 in omvang teruggebracht van circa 800 personen tot circa 390 personen. Nederland leverde tot 2010 een bijdrage van rond de tien politiefunctionarissen (zes civiele politiefunctionarissen en vier militairen van de Koninklijke Marechaussee) aan de EUPM in Bosnië-Herzegovina. In 2010 bestond de Nederlandse bijdrage uit vijf civiele politiefunctionarissen, twee functionarissen van de Koninklijke marechaussee en een medewerker van de IND. EUPM had in 2010 nog een omvang van ongeveer 125 personen. In 2011 is de Nederlandse deelname teruggebracht tot vier civiele politiefunctionarissen, twee functionarissen van de Koninklijke marechaussee en de medewerker van de IND.

EUPM had tot opdracht om Bosnië-Herzegovina te adviseren over de totstandbrenging van een duurzame politiestructuur die aan de internationale standaarden voldoet. In de loop van de jaren is het mandaat van de missie aangepast aan de veranderde politieke en veiligheidssituatie in Bosnië-Herzegovina waarbij het accent in de laatste twee jaar van de evaluatie periode is verschoven naar capaciteitsopbouw van de gehele *rule of law sector*. Vooral de samenwerking tussen de politiesector en de justitiesector stond daarbij centraal. De missie richtte zich specifiek op de aanpak van de georganiseerde misdaad en corruptiebestrijding. Daarnaast werd gewerkt aan verbeterde samenwerking tussen de diverse geledingen van de politieorganisatie op zowel canton- als entiteitsniveau en kreeg de verdere harmonisatie van wetgeving veel aandacht. In 2010 is het *Directorate for Police Coordination* (DPC) opgericht. Dit coördinatieforum draagt zorg voor strategische en operationele samenwerking tussen de politie-entiteiten in Bosnië-Herzegovina. Mede hierdoor zijn in de laatste jaren van de evaluatie periode grote politieonderzoeken uitgevoerd die verband hielden met georganiseerde misdaad. Tevens leverde EUPM een bijdrage aan de bestrijding van ondersteuningsnetwerken van personen gezocht door het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY). De EUPM werkte nauw samen met de VN, de NAVO, de OVSE en de overige aanwezige Europese organisaties zoals de Europese Commissie en EUFOR Althea.

Politie

EUPM heeft bijgedragen aan de politiehervormingen in Bosnië-Herzegovina maar met de kanttekening dat de belangrijkste rol hierbij was weggelegd voor de Bosnische autoriteiten die dit proces politiek moesten steunen. De onderlinge samenwerking tussen politiekorpsen, zowel binnen de federatie als tussen de entiteiten groeide gestaag in 2011. Dankzij de capaciteitsopbouw van EUPM hebben

gedurende de evaluatieperiode meer Bosnische politie organisaties gebruik kunnen maken van verbeterde recherche technieken, zijn financiële en operationele beslissingsbevoegdheden op de juiste wijze belegd en zijn de politieregio's langs functionele lijnen georganiseerd. Daardoor werd ook beter resultaat geboekt op het gebied van de corruptiebestrijding. Niet alle projecten die gericht waren op de politiehervormingen verliepen zo voortvarend als gewenst. Corruptie en een complexe samenwerking tussen de diverse instanties die in het land actief waren, deden een beroep op het geduld en uithoudingsvermogen van alle betrokkenen.

Samenwerking rule of law keten

Een betere coördinatie van politie-instellingen heeft bijgedragen aan toegenomen overleg tussen de politie, het OM en het ministerie van Veiligheid. Evenwel was de samenwerking tussen politie en andere justitieorganisaties gedurende de evaluatieperiode een punt van zorg en blijven verdere investeringen in deze samenwerking nog nodig. EUPM heeft bijgedragen aan een centrale databank waarbij de politiekantoren maar ook het OM makkelijker toegang hebben tot relevante informatie. De missie heeft ook geïnvesteerd in de samenwerking van de politie met het penitentiair systeem. Dit is nodig voor betere informatie uitwisseling over verdachten en veroordeelden. Daarnaast is gewerkt aan de capaciteitsopbouw van zogenaamde ombudsmannen binnen de Bosnische *rule of law* organisaties. Het is van belang dat de bevolking weet waar zij terecht kan met klachten over het rechtssysteem. EUPM heeft aangegeven dat zowel de kwaliteit van intern onderzoek als de onpartijdigheid van lokale autoriteiten een aanvaardbare norm hebben bereikt.

Subconclusie: Nederland heeft met een personele bijdrage aan EUPM bijgedragen aan de capaciteitsopbouw van de *rule of law* sector in Bosnië-Herzegovina. Corruptie en de complexe samenwerking tussen de diverse Bosnische instanties blijft een probleem. De cultuurverandering ten aanzien van corruptie en georganiseerde misdaad moet van de lokale autoriteiten in Bosnië-Herzegovina zelf komen. Mede vanwege de lastige politieke samenwerking in Bosnië-Herzegovina verliepen de politiehervormingen traag. De samenwerking tussen de politie- en de justitiesector kan verder worden verbeterd. Daarom is het mandaat van EUPM met een half jaar verlengd tot juli 2012. Bij deze verlenging is de missie sterk in omvang teruggebracht. Een aantal taken gericht op capaciteitsopbouw van de *rule of law* sector wordt overgedragen aan de EU Speciale Vertegenwoordiger. De Commissie heeft in het kader van het toetredingsinstrument voor pre-accessie-ondersteuning (IPA) in overleg met EUPM een aantal programma's opgezet die aansluiten bij de in 2010 en 2011 gestarte activiteiten van EUPM op het gebied van *rule of law*. Een goede exit strategie van de missie doet recht aan alle EU-investeringen van de afgelopen jaren in Bosnië-Herzegovina. Eind 2011 is de Nederlandse bijdrage aan de missie gestopt.

4 Overige Elementen uit het Toetsingskader

4.1 Gronden voor deelneming

EUFOR Althea is de eerste grote missie in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid (EVDB). De militaire missie is onderdeel van de EU

comprehensive approach in Bosnië-Herzegovina: een samenhangend optreden waarin verschillende Europese instrumenten elkaar aanvullen en wederzijds versterken. Deze instrumenten zijn: een aangewezen EU Speciaal Vertegenwoordiger voor Bosnië-Herzegovina, ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen van de EU, het Stabilisatie- en Associatieproces dat uitzicht bood op toetreding tot de Europese Unie, de politiemissie EUPM (sinds januari 2003) en de EU-geleide militaire troepenmacht EUFOR.

Vanuit het oogpunt van stabiliteit hechtte Nederland aan militaire en civiele aanwezigheid op de Balkan. In de periode na het uiteenvallen van het voormalige Joegoslavië was de regio er bij gebaat dat oude etnische conflicten niet de kans kregen opnieuw samenlevingen te ontwrichten. Negatieve effecten van instabiliteit zoals de vluchtelingenproblematiek en grensoverschrijdende misdaad zouden elders in Europa direct merkbaar kunnen worden.

Subconclusie: de Nederlandse deelname aan EUFOR Althea was gericht op het consolideren van de nog immer fragiele stabiliteit op de Balkan.

4.2 Mandaat en rechtsbasis

4.2.1 Algemeen

Voor de periode dat Nederland bijdroeg aan het executieve mandaat van de missie vormde VN-veiligheidsraad resolutie 1575 onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest het mandaat en de rechtsbasis van EUFOR Althea. EUFOR had hiermee hetzelfde mandaat als voorganger SFOR. Dit betekende dat EUFOR toezicht moest houden op het staakt-het-vuren en de ontwapening van de voormalige Bosnische strijdkrachten en verantwoordelijk was voor een veilige omgeving waarin de internationale gemeenschap haar werk kon doen. Tijdens de evaluatieperiode is het mandaat meerdere malen met VN resoluties verlengd. Het mandaat is tijdens de periode niet aan veranderingen onderhevig geweest. De inhoud ervan was helder en eenduidig.

4.2.2 Nederlandse invulling van het mandaat

Bij aanvang van EUFOR Althea was de georganiseerde misdaad een serieuze bedreiging in Bosnië-Herzegovina. Dit ondermijnde de democratische ontwikkelingen door de sterke banden die bestaan tussen de politiek en de georganiseerde criminaliteit. De Hoge Vertegenwoordiger streefde naar een versterking van de staat op centraal niveau door overdracht van bevoegdheden van het niveau van de entiteiten. Dit kon alleen als de criminaliteit- en corruptiebestrijding tot prioriteit werd verheven. De autoriteiten waren nog niet bij machte om dit zelfstandig op te pakken en een bijdrage van EUPM en EUFOR aan de criminaliteit- en corruptiebestrijding was derhalve noodzakelijk. Voor EUFOR betekende dit dat criminaliteit- en corruptiebestrijding als *key support task* in het *Concept of Operations* werd opgenomen. Ook de Nederlandse eenheden hebben hieraan een bijdrage geleverd waarbij een strikte interpretatie van het mandaat werd gehanteerd.

Subconclusie: het mandaat en de rechtsbasis voor de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea waren gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest van de VN en was helder en eenduidig.

4.3 Deelnemende landen

Aan EUFOR namen naast Nederland nog 21 EU-landen deel; België, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Groot-Brittannië, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden. Naast deze EU-landen participeren in EUFOR de landen Albanië, Argentinië, Bulgarije, Canada, Chili, Marokko, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Roemenië, Turkije en Zwitserland.

Subconclusie: aan EUFOR Althea is door een groot aantal landen uit de EU en daarbuiten bijgedragen.

4.4 Invloed

Onder verantwoordelijkheid van de VN Veiligheidsraad voerde het *Political and Security Committee* (PSC) van de EU de politieke controle uit over EUFOR Althea en bepaalde het de strategische richting van de missie. Nederland heeft in de tweede helft van 2004 als voorzitter van de Europese Unie en als troepenleverancier voor

zowel SFOR als EUFOR vorm gegeven aan en geholpen bij de soepele overgang van de NAVO-missie naar de EU-geleide missie.

Als NAVO-bondgenoot en EU-lidstaat was Nederland gedurende de evaluatieperiode in alle relevante politieke en militaire organen van deze organisaties vertegenwoordigd en kon het via deze organisaties invloed op de missie uitoefenen. Tevens was Nederland militair vertegenwoordigd in het hoofdkwartier van de *Multi National Task Force North West* (MNTF NW) in Banja Luka, het EUFOR- en het kleinere NAVO-hoofdkwartier in Sarajevo en in het regionale NAVO hoofdkwartier in Napels (nu *Joint Forces Command* (JFC) Napels, tot 2004 *Allied Forces Southern Europe* (AFSOUTH)) onder wiens commando op basis van de Berlijn-plus afspraken ook de EU-Balkanoperaties plaatsvonden.

Subconclusie: Nederland was in relevante politieke en militaire organen vertegenwoordigd en kon via deze organisaties op politiek, strategisch en uitvoerend niveau invloed op de missie uitoefenen.

4.5 Militaire aspecten

4.5.1 Haalbaarheid

4.5.1.1 Opdracht en taken

De militaire opdracht was de voormalig strijdende partijen ervan te weerhouden het conflict opnieuw aan te gaan en erop toe te zien dat de Dayton-akkoorden werden nageleefd zodat een veilige en stabiele omgeving in Bosnië-Herzegovina werd gecreëerd dan wel geconsolideerd, die noodzakelijk was voor de noodzakelijke politieke en economische hervormingen.

EUFOR deed dit door toezicht te houden op de implementatie en naleving van de militaire aspecten van het *General Framework Agreement for Peace* (GFAP) in Bosnië-Herzegovina (Dayton-akkoorden bijlagen 1A en 2). EUFOR hield in dit verband toezicht op het staakt-het-vuren en de ontwapening van de voormalige Bosnische strijdkrachten. EUFOR ondersteunde ook ICTY, met inbegrip van de opsporing van '*Persons Indicted for War Crimes*' (PIFWCs). Daarnaast bood EUFOR assistentie bij het werk van de Hoge Vertegenwoordiger, die namens de internationale gemeenschap toezag op de naleving van het Dayton-verdrag en de criminaliteits- en corruptiebestrijding. In 2010 heeft EUFOR 2010 de *Capacity Building and Training Division* (CBTD) opgericht. Naast het executieve deel had EUFOR Althea vanaf dat moment ook een non-executief deel dat zich toelegde op capaciteitsopbouw en training van de Bosnische strijdkrachten.

4.5.1.2 Vereist militair vermogen en wijze van optreden tot 2007

De Nederlandse eenheden maakten van 2004 tot 2007 deel uit van de *Multinational Taskforce North West* (MNTF NW), één van de drie multinationale sectoren van de EU-troepenmacht in Bosnië-Herzegovina. De sector NW was het grootste Taskforce vak binnen EUFOR (41% van het totaaloppervlak) en bestond uit een deel van de Servische Republiek en de Bosnische Cantons 1, 6 en 10. Commandant EUFOR achtte per sector een Taskforce bestaande uit een multinationaal bataljon, helikopterondersteuning, specialistische ondersteuning, *Intelligence Reconnaissance en Surveillance* (ISR) en *Liason & Observation Teams* (LOT) voldoende voor het

uitvoeren van de taken. Nederland heeft hieraan bijgedragen met een contingent dat bestond uit de volgende elementen:

- Een contingentscommando;
- Een infanteriecompagnie;
- Een detachement van de Koninklijke marechaussee voor nationale politietaken;
- Een detachement van de Koninklijke marechaussee bij de *Integrated Police Unit* (IPU);
- Een verbindingsdetachement op het Nederlandse hoofdkwartier in Banja Luka;
- Militair personeel tewerkgesteld op de hoofdkwartieren van NATO en EUFOR in Sarajevo en de MNTF NW in Banja Luka;
- Een LOT-detachement;
- Een *National Support Element* (NSE)
- Tot augustus 2005 een medisch team van specialisten voor het multinationale militaire hospitaal in Banja Luka;
- Tot september 2005 een *Intelligence Surveillance en Reconnaissance* (ISR) bijdrage.

De ISR-eenheden deden gericht aan informatievergaring. Op basis van deze informatie werden de beschikbare manoeuvre-eenheden ingezet voor operaties, zoals het opsporen en ruimen van illegale wapenopslagplaatsen en het assisteren van de lokale overheden in de strijd tegen de criminaliteit en corruptie. Dit gebeurde onder andere door het inrichten van *Vehicle Check Points* (VCP), huiszoekingen en wapeninzamelingsacties. Door deel te nemen aan *Joint Military Affair* teams leverde de Nederlandse eenheden een bijdrage aan het toezicht op de implementatie van de militaire aspecten van de Dayton-akkoorden zoals de ontwapening en de vernietiging van wapens en munitie.

Het Nederlands contingentscommando zag er op toe dat de Nederlandse eenheden optraden binnen het mandaat en voor elke operatie waaraan deelname van Nederlandse eenheden was voorzien, werd eerst op het ministerie van Defensie de inhoud van de operatieorder getoetst aan het mandaat, alvorens toestemming tot deelname door de Nederlandse eenheid werd verleend. Het NSE verleende logistieke en administratieve steun aan de Nederlandse eenheden. Daarnaast verleende het NSE in samenspraak en samenwerking met andere logistieke eenheden ook ondersteuning aan internationale eenheden die actief waren in MNTF-NW.

4.5.1.3 Vereist militair vermogen en wijze van optreden na 2007

Op basis van een *Periodic Missions Review* is besloten tot het verminderen van de omvang van EUFOR Althea in 2007 en werd MNTF-NW opgeheven. Daarmee kwam ook een einde aan de Nederlandse bijdrage in de vorm van de manoeuvre compagnie en de ondersteuningscompagnie. De Nederlandse bijdrage aan EUFOR is hierdoor tussen februari 2007 en april 2007 gereduceerd van 279 tot ongeveer 85 personen. De Nederlandse militaire bijdrage aan EUFOR bestond vanaf dat moment hoofdzakelijk uit *Liaison and Observation Teams* (LOT's). De teams bestonden uit gemiddeld acht militairen en opereerden in een specifiek toegewezen gebied. Nederland was actief in Regio 1, een regio die overeenkomt met het operatiegebied

van de voormalige MNTF-NW. Nederland bemande ook het Regionaal Coördinatie Centrum (RCC West) van de Regio in Banja Luka en bemande vijf LOT-huizen in Vitez (in 2006 overgenomen door Bulgarije), Travnik, Mrkonjic Grad, Drvar en Livno. Nederland werkte in de regio nauw samen met Chili, Bulgarije, Roemenië, Noorwegen en Zwitserland.

De teams werkten vanuit LOT-huizen te midden van de lokale bevolking. Daarmee vormden zij voor de Bosnische bevolking het meest zichtbare deel van EUFOR. De teams onderhielden contacten met de lokale bevolking, de militaire en civiele autoriteiten en vergaarden informatie over de situatie in het inzetgebied met als doel inzicht te verkrijgen in de sociale, politieke, economische, militaire en veiligheidsstructuren. Bovendien fungeerden de LOT's als liaison tussen EUFOR en de internationale organisaties.

Indien nodig konden de Nederlandse eenheden na 2007 via COMEUFOR een beroep doen op militaire ondersteuning. Hiertoe beschikte COMEUFOR over een eigen manoeuvre bataljon (*Multi National Maneuver Battalion* – MNMB) en kon hij steun vragen aan KFOR. Ook kon een beroep worden gedaan op de NAVO reservecapaciteit buiten Bosnië-Herzegovina. Deze *Over The Horizon Forces* (OTHF), droegen bij aan de afschrikking in het kader van de Dayton-akkoorden en konden in het uiterste geval snel in Bosnië-Herzegovina worden ingezet.

4.5.1.4 *Integrated Police Unit (IPU)*

Nederland heeft ook na april 2007 bijgedragen aan de IPU. De IPU is een politiecomponent die in staat was snel en robuust op te treden in niet-stabiele situaties. De IPU kon executieve bewapende politietaken uitvoeren en kon eventueel onder militair bevel worden geplaatst, ook al ging het om de uitoefening van civiele politietaken. Elke IPU bestond uit een staf, één of meerdere operationele politie-eenheden en eigen (beperkte) logistieke ondersteuning. Behalve het uitvoeren van patrouilles, het inwinnen van informatie en het handhaven van de openbare orde, waren de operationele politie-eenheden in staat om ook andere politietaken uit te voeren.

De Nederlandse militaire IPU deelnemers (Koninklijke Marechaussee) werden in de IPU vooral ingezet voor rechetaken en het analyseren van informatie. Het Nederlandse team opereerde voornamelijk in de regio waar ook de overige Nederlandse bijdrage was geconcentreerd. Vanaf 2010 is de nadruk van de Nederlandse inbreng in de IPU komen te liggen op het rechercheren en analyseren van informatie gerelateerd aan PIFWICS. Hiertoe werd binnen de IPU een zogenaamd *Special Element Team* (SET) opgericht dat zich voornamelijk bezighield met de opsporing van deze van oorlogsmisdaden beschuldigde personen. Nadat de laatste PIFWICS, Mladić en Hadžić, door de Servische autoriteiten waren gearresteerd en overgedragen aan het Joegoslavië-tribunaal (ICTY) werd de Nederlandse SET in augustus 2011 opgeheven.

4.5.1.5 *Capacity Building and Training Division (CBTD)*

Nederland heeft in 2010 en 2011 bijgedragen aan de staf van de CBTD en heeft ook bijgedragen met enkele instructeurs. De trainingen vanuit de CBTD worden verzorgd door *Mobile Training Teams* (MTT's). Nederland heeft enkele instructeurs geleverd aan een MTT dat trainingen heeft verzorgd over Bosnische communicatie- en

informatiesystemen. Nederland draagt tot september 2012 nog met drie personen bij aan het CBTD. In september wordt EUFOR Althea gereorganiseerd. Mogelijk zal Nederland ook na september nog een bijdrage blijven leveren aan deze non-executieve inzet.

4.5.1.6 Opstelling conflictpartijen

Tijdens de evaluatieperiode hebben de voormalige conflictpartijen in Bosnië-Herzegovina zich tegen de in EUFOR Althea participerende eenheden niet vijandig opgesteld. De veiligheidssituatie in de regio's waar Nederlandse eenheden aanwezig waren, was stabiel te noemen. In het bijzonder tijdens verkiezingen was er wel sprake van spanningen tussen de verschillende etnische groepen, maar tot het opnieuw uitbreken van gevechten heeft dat niet geleid.

4.5.1.7 *Rules of Engagement* (ROE)

Door de EU zijn de *Rules of Engagement* (ROE) opgesteld en vastgesteld waarbij de bevoegdheden voor EUFOR waren gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Door het robuuste karakter van de ROE kon de vredesmacht, zo nodig met geweld, de bepalingen van het Dayton-akkoord afdwingen. Op basis van de EUFOR ROE zijn een Nederlandse Instructiekaart Geweldgebruik (IK) en een uitgebreide versie voor het kader, de Aide Mémoire (AM), opgesteld. Elke individuele militair was in het bezit van een IK of AM. De ROE waren eenduidig en gaven Nederlandse individuele militairen en eenheden de noodzakelijke bevoegdheden om adequaat en direct op te treden en in voorkomend geval de bepalingen van de vredesovereenkomst met geweld af te dwingen. Gedurende de evaluatie periode is hiervoor geen aanleiding geweest.

4.5.1.8 De bevelstructuur

Nederland nam tijdens de evaluatieperiode tot april 2007 aan EUFOR deel met één compagnie in het Britse bataljon. Deze compagnie stond onder het operationele commando van de Britse bataljonscommandant die op zijn beurt onder het operationele commando stond van de commandant MNTF NW. De commandant MNTF NW kreeg zijn orders van de commandant EUFOR in Sarajevo. Voor EUFOR was, gebaseerd op de Berlijn-plus afspraken, de plaatsvervangend SACEUR (DSACEUR) aangewezen als EU *Operational Commander*. Het EU Militaire Comité (EUMC) zag toe op de uitvoering van de militaire missie. Voor de noodzakelijke coördinatie met de andere missies op de Balkan, was in JFC Napels tevens een EU Command Element (EUCE) geplaatst.

Nadat in 2007 EUFOR Althea aanmerkelijk was verkleind waren de MNTF's overgegaan in *Regional Command Centres* (RCC's). De commandanten van de RCC's rapporteerden aan het hoofdkwartier EUFOR Althea in Sarajevo. Dit hoofdkwartier stuurde ook het MNMB en de IPU aan.

4.5.1.9 Subconclusie Haalbaarheid

De militaire opdracht van EUFOR Althea was door afschrikking de voormalig strijdende partijen ervan te weerhouden het conflict opnieuw aan te gaan en erop toe te zien dat de Dayton-akkoorden werden nageleefd zodat een veilige en stabiele omgeving in Bosnië-Herzegovina werd gecreëerd dan wel geconsolideerd. De

Nederlandse eenheden hebben aan de uitvoering van deze opdracht bijgedragen. De eenheden maakten van 2004 tot 2007 deel uit van de Multinational Taskforce North West (MNTF NW). Na 2007 bestond de Nederlandse militaire bijdrage aan EUFOR hoofdzakelijk uit het leveren van *Liaison and Observation Teams*. Daarnaast heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de IPU en de CBTD. De *Rules of Engagement* waren robuust en de geweldsinstructies waren duidelijk. Mede door de Berlijn-plus afspraken was de bevelstructuur duidelijk en geschikt voor de effectieve aansturing van de missie. Tijdens de evaluatieperiode hebben de voormalig strijdende partijen het conflict niet hervat.

4.5.2 Risico's

4.5.2.1 Mijndreiging

De mijndreiging vormde in het begin van de evaluatieperiode nog een groot risico in Bosnië-Herzegovina. Zo werden destijds regelmatig nog niet geregistreerde mijnevelden aangetroffen. Het uitgezonden personeel doorliep voorafgaand aan de uitzending een mine-awareness programma. Om het risico zoveel mogelijk te beperken, verplaatsten de Nederlandse eenheden zich alleen over verkende en door EUFOR vrijgegeven routes. Tevens waren de operationele voertuigen van de eenheid en de voertuigen van de Nederlands LOT's voorzien van bodembescherming. Aan het eind van de evaluatieperiode was de mijndreiging nog steeds aanwezig, maar werd het risico op slachtoffers ingeschat op laag. De aanwezige mijnevelden waren goed in kaart gebracht of waren geruimd.

4.5.2.2 Risico's als gevolg van het verkeer

Het verkeer, het rijgedrag van de bevolking plus de matige toestand van de wegen in combinatie met de soms zeer slechte weersomstandigheden, was een van de grootste risico's voor het personeel in het inzetgebied. Gedurende de evaluatieperiode heeft zich een aantal verkeersongevallen voorgedaan waarbij Nederlandse voertuigen waren betrokken. Het merendeel van deze ongelukken was te wijten aan het rijgedrag van de lokale bevolking. Door EUFOR werd voortdurend aangedrongen op een defensieve rijstijl. In de eerste weken van nieuwe rotaties werd tot 2007 door de Koninklijke Marechaussee in het operatiegebied een cyclus "traffic awareness" gegeven, gericht op het rijden in het uitzendgebied en voor zover van toepassing onder winterse omstandigheden. Na 2007 werd deze awareness vooral bijgebracht tijdens de voorbereiding op de missie en werd daar direct bij aankomst in het gebied nogmaals aandacht voor gevraagd.

4.5.2.3 Terrorismedreiging

Tijdens de evaluatieperiode werd de terrorismedreiging door de MIVD en door EUFOR als laag tot gemiddeld gekwalificeerd.

4.5.2.4 Georganiseerde misdaad

Pro-actief en correctief optreden van de internationale eenheden (inclusief EUFOR) kon plaatselijk veiligheidsrisico's opleveren voor internationaal personeel. In kringen van de Bosnische georganiseerde misdaad bestond potentieel de bereidheid om geweld te gebruiken tegen vertegenwoordigers van de Internationale Gemeenschap

in de regio. De dreiging van de georganiseerde misdaad was voor internationale vertegenwoordigers in algemene zin echter laag.

4.5.2.5 Gezondheidsrisico's

De kans dat een militair in Bosnië-Herzegovina een infectieziekte opliep, werd ingeschat op matig, maar dit risico kon worden verminderd door adequate preventieve maatregelen. Daarnaast was er een verhoogd risico op Tuberculose (TBC-) besmetting.

Tot april 2007 konden gewonde of zieke Nederlandse militairen worden verzorgd in de *Multinational Medical Facility* in Banja Luka. Bij de verkleining van de missie werd deze faciliteit gesloten. De faciliteit in Sarajevo bleef wel open voor in Sarajevo geplaatste militairen. Militairen die na april 2007 werden ingezet in een LOT huis werden vanaf dat moment voorbereid zoals militairen die op een individuele uitzending gaan. In de voorbereiding werd geleerd dat eenvoudige gezondheidsklachten in eerste instantie zelf kunnen worden behandeld met behulp van de aanvullende geneeskundige uitrusting en voorraad en met bijbehorende instructies die waren verstrekt aan de LOT-huizen en het RCC. Ook was ruggespraak met een militaire arts in Nederland altijd mogelijk.

Voor ernstiger zaken kon een beroep worden gedaan op het gezondheidszorgsysteem in Bosnië-Herzegovina dat ondertussen sterk was verbeterd. In 2005 en 2006 zijn hiertoe diverse ziekenhuizen, dokters en tandartsen beoordeeld. Met geschikt bevonden faciliteiten zijn afspraken gemaakt over zorgverlening indien een EUFOR-militair moest worden behandeld.

In het uiterste geval kon worden overgegaan tot een medische evacuatie (medevac) met een van de in Sarajevo gestationeerde medevac-helikopters. De inzet van een helikopter was echter niet altijd mogelijk of effectief. Bij slechte weersomstandigheden konden de helikopters niet altijd vliegen en sommige locaties lagen zo ver weg dat ook een vlucht met een helikopter te veel tijd in beslag zou nemen (soms zou voor een retourvlucht moeten worden bijgetankt).

In 2008 is op advies van de Inspecteur Militaire Gezondheidszorg de medische screening van uit te zenden militairen verder aangescherpt om het risico van uitval door een ziekte of voorzienbare aandoening nog verder terug te dringen. Door bovenstaande maatregelen is het risico als gevolg van een lager niveau van zorg verminderd. De geneeskundige zorg lag weliswaar niet op het hoge niveau van Nederland, maar dit heeft tijdens de evaluatieperiode niet tot problemen geleid.

4.5.2.6 Subconclusie risico's

De risico's gedurende de evaluatieperiode waren beheersbaar. Nederlandse eenheden zijn niet blootgesteld aan onaanvaardbare risico's.

4.5.3 *Geschiktheid en beschikbaarheid*

Nederlandse eenheden konden de toebedeelde taken goed uitvoeren. Het personeel was tijdig beschikbaar, goed voorbereid en gereedgesteld en ook het materiaal was geschikt en beschikbaar. Zoals hierboven beschreven was de samenstelling van de eenheden die voor april 2007 deelnamen aan EUFOR Althea aanmerkelijk anders

dan de samenstelling na april 2007. Tot april 2007 bestond het Nederlandse contingent uit voornamelijk landmachtmilitairen. Na april 2007 lag de nadruk van de Nederlandse bijdrage bij de LOT-huizen. De LOT teams werden gevormd door militairen afkomstig uit alle defensieonderdelen.

Subconclusie: Nederlandse eenheden waren geschikt en beschikbaar voor het uitvoeren van de missie.

4.5.4 *Duur van de deelneming*

Nederland heeft negentien jaar (1992-2011) deelgenomen aan de executieve militaire inzet in Bosnië-Herzegovina. Vanaf december 2004 vond de inzet plaats in EUFOR Althea. Per 19 november 2011 is de Nederlandse bijdrage aan deze executieve inzet beëindigd. Nederland levert op dit moment nog een beperkte bijdrage aan het non-executieve deel van EUFOR Althea.

4.6 **Financiën**

In totaal werd in de periode 2005 tot en met 2011 ten behoeve van EUFOR € 101.744.000 uitgegeven ten laste van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), 'Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties', op de defensiebegroting. Deze uitgaven hadden met name betrekking op personele uitgaven zoals toelagen, voeding en huisvesting.

Onderstaande tabel geeft per jaar (ontwerp)begroting en de realisatie weer.

	Begroting	realisatie
2005	€ 38.000.000	€ 29.292.000
2006	€ 22.000.000	€ 29.641.000
2007	€ 18.000.000	€ 14.229.000
2008	€ 3.400.000	€ 7.905.000
2009	€ 3.500.000	€ 7.291.000
2010	€ 3.500.000	€ 7.281.000
2011	€ 1.300.000	€ 6.105.000
Totaal	€ 89.700.000	€ 101.744.000

In 2005 was de realisatie lager dan de begroting omdat de personele bijdrage aan de missie werd gereduceerd. De begrotingssystematiek bevat beslismomenten die niet synchroon lopen met de internationale beslismomenten over voortzetting of beëindiging van een missie. Voor 2006 was bij het opstellen van de begroting nog niet bekend of Nederland de bijdrage aan EUFOR Althea zou continueren. In mei 2006 heeft het kabinet besloten de Nederlandse militaire deelname na juni 2006 met een jaar voort te zetten. Hierdoor viel de realisatie in 2006 hoger uit. In 2007 was de realisatie lager omdat de personele bijdrage verder werd afgebouwd. Het verschil tussen begroting en realisatie in 2008 tot en met 2011 is ontstaan omdat het besluit tot verlenging van de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea jaarlijks in het tweede kwartaal werd genomen. Pas bij een formeel besluit tot deelname aan of

verlenging van een missie wordt een raming aan de begroting toegevoegd en belast op de HGIS voorziening "Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties". De raming voor EUFOR bedroeg ten tijde van het indienen van de begroting daarom alleen de periode januari tot juni. De hogere realisatie in 2011 werd verder veroorzaakt door de *redeployment* van het Nederlandse militaire personeel en materieel.

5 Conclusies

De militaire opdracht van EUFOR Althea was door afschrikking de voormalig strijdende partijen ervan te weerhouden het conflict opnieuw aan te gaan en erop toe te zien dat de Dayton-akkoorden werden nageleefd zodat een veilige en stabiele omgeving in Bosnië-Herzegovina werd gecreëerd dan wel geconsolideerd. De missie is geslaagd in de uitvoering van deze opdracht. Tegelijkertijd is de politieke situatie in de periode 2004-2011 niet wezenlijk veranderd. De etnische verschillen bleven in de politiek een grote rol spelen. De voor de EU-toenadering van het land benodigde hervormingen (grondwet en anderszins) zijn tijdens de evaluatieperiode grotendeels uitgebleven. Nederland heeft gedurende de evaluatieperiode bijgedragen aan het opbouwproces van Bosnië-Herzegovina. Met uitzondering van het Srebrenica-programma is het Nederlandse OS-programma in het land nu beëindigd. Wel blijft Nederland via Matra bijdragen aan de maatschappelijke transitie. De EU draagt voor circa € 100 miljoen per jaar bij aan de voor EU-toenadering benodigde hervormingen in Bosnië-Herzegovina. Het EU- en NAVO-toetredingsperspectief vormde in de periode 2004-2011 een belangrijk instrument voor de bevordering van duurzame stabiliteit in Bosnië-Herzegovina. Het land is er tijdens deze periode echter niet in geslaagd aan de voor verdere toenadering vereiste voorwaarden te voldoen. De Bosnische autoriteiten hebben tijdens de evaluatieperiode adequaat samengewerkt met de missie EUFOR Althea in de zoektocht naar de resterende ICTY-voortvluchtigen.

De Nederlandse eenheden hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van EUFOR Althea. De Nederlandse eenheden waren geschikt en beschikbaar voor het uitvoeren van de missie. Het mandaat en de rechtsbasis voor de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea waren helder en eenduidig en gebaseerd op hoofdstuk VII van het Handvest van de VN. EUFOR Althea is een missie waaraan door een groot aantal landen is bijgedragen. Nederland was gedurende de evaluatieperiode in alle relevante politieke en militaire organen vertegenwoordigd en kon via deze organisaties invloed op de missie uitoefenen.

De eenheden maakten van 2004 tot 2007 deel uit van de *Multinational Taskforce North West* (MNTF NW). Na 2007 bestond de Nederlandse militaire bijdrage aan EUFOR hoofdzakelijk uit *Liaison and Observation Teams*. Daarnaast heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de IPU en de CBTD. De *Rules of Engagement* waren voldoende robuust en de geweldsinstructies waren duidelijk. Mede door de Berlijn-plus afspraken was de bevelstructuur duidelijk en geschikt voor het aansturen van de missie. De risico's gedurende de evaluatieperiode waren beheersbaar. Nederlandse eenheden zijn niet blootgesteld aan onaanvaardbare risico's. Tijdens de evaluatieperiode hebben de voormalig strijdende partijen het conflict niet hervat.

6 Slotbeschouwing

De missie EUFOR Althea wordt vanaf najaar 2012 omgevormd en verkleind om beter aan te sluiten bij de politieke en veiligheidssituatie in Bosnië-Herzegovina. De huidige veiligheidssituatie in Bosnië-Herzegovina is, volgens de Commandant van EUFOR Althea, *safe and secure*. Ondanks deze positieve ontwikkelingen blijven er zorgen. Het is van belang dat de politieke en veiligheidssituatie zich verder bestendigt. De aandacht van de NAVO en in sterkere mate de EU, verschuift van instrumentarium dat kan worden ingezet op gebied van vrede en veiligheid naar het instrumentarium dat kan worden ingezet ten aanzien van het perspectief op Euro-Atlantische integratie. De in februari 2012 aangetreden nieuwe Bosnische regering zal mogelijk een EU-lidmaatschapsaanvraag indienen en heeft daartoe al enkele noodzakelijke stappen genomen. Zo zijn nieuwe wetten aangenomen over staatssteun en volkstelling. Andere noodzakelijke stappen, zoals aanpassing van de grondwet naar aanleiding van de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn vooralsnog uitgebleven. Het kabinet waardeert de stappen in de goede richting, maar adviseert Bosnië-Herzegovina pas een lidmaatschapsaanvraag in te dienen, als het hervormingsproces verder op orde is. Ook is het kabinet van mening dat voor sluiting van het OHR onverkort vastgehouden dient te worden aan de zogenaamde '5+2' voorwaarden⁶ zoals die in 2008 door de *Peace Implementation Council* (PIC) zijn vastgesteld.

⁶ Zie voetnoot op pagina 7.