

Vergaderjaar 2023–2024

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

BJ

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2024

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet, en met verwijzing naar de eerdere artikel 100-brief inzake de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea¹ (Kamerstuk 29 521, BA d.d. 6 april 2023), ontvangt u hierbij de voortgangsrapportage over de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea van mei 2023 tot en met april 2024.

Essentie

Met deze voortgangsrapportage beoogt het kabinet inzicht te geven in de voortgang van de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea in de genoemde periode. De voortgangsrapportage geeft inzicht in de wijze van monitoring van de Nederlandse bijdrage, blikt terug op de politieke en veiligheidsontwikkelingen waarbinnen de inzet in het afgelopen jaar plaatsvond, de strategie van de Nederlandse geïntegreerde inzet, de gronden voor deelname en de voortgang van EUFOR Althea en de Nederlandse bijdrage aan de operatie.

Sinds januari 2023 draagt Nederland met vier stafofficieren bij aan EUFOR Althea.² In september 2023 werd deze bijdrage uitgebreid met een *Human Intelligence* (HUMINT)-team van maximaal tien personen en in oktober met een infanteriecompagnie van het Korps Mariniers (maximaal honderdvijftig militairen). Daarnaast werd het nationaal kader voor stafofficieren opgehoogd van vier naar maximaal zeven Nederlandse militairen.³ Het nationaal kader voor de infanteriecompagnie loopt tot oktober 2024. Het nationaal kader voor de stafofficieren en het HUMINT-team loopt tot en met 31 juli 2025.

¹ *European Union Force in Bosnia and Herzegovina*.

² Geannoteerde agenda Raad Buitenlandse Zaken Defensie 15 november 2022 (Kamerstuk 21 501, nr. 247).

³ Kamerbrief verslag NAVO DMM 15 en 16 juni 2023 d.d. 28 juni 2023 TK 28 676/36 045, nr. 436.

Het kabinet hecht aan transparantie in het rapporteren over voortgang van de doelstellingen van de operatie en de Nederlandse bijdrage. Zoals in de artikel 100-brief vermeld en voortvloeiend uit onder meer de geleerde lessen uit MINUSMA, Afghanistan/*Resolute Support* en EMASoH, is voor de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea een monitoringsraamwerk ontwikkeld (zie «Monitoring»).

Stabiliteit op de Westelijke Balkan raakt rechtstreeks aan de veiligheidsbelangen van de Europese Unie. De stabiele maar fragiele situatie vraagt om een blijvende presentie van EUFOR Althea in Bosnië en Herzegovina. De Nederlandse strategische doelstelling ten aanzien van de Westelijke Balkan is het bijdragen aan de bevordering van politieke en sociale stabiliteit en vreedzame co-existentie in Bosnië en Herzegovina en de Westelijke Balkan. Deze doelstelling is ongewijzigd sinds de start van de bijdrage aan EUFOR Althea. Hetzelfde geldt voor de gronden voor deelname. De Nederlandse bijdrage levert een waardevolle bijdrage aan de operatiedoelstellingen van EUFOR Althea en daarmee aan de bevordering van politieke en sociale stabiliteit in Bosnië en Herzegovina.

Tot dusverre beoordeelt het kabinet de bijdrage aan de operatie als positief en blijft het kabinet zich inspannen voor de aandachtspunten en om een constructieve bijdrage te leveren aan de voortgang van de operatie. Om deze redenen onderzoekt het kabinet de mogelijkheden voor verlenging van de Nederlandse militaire bijdrage aan EUFOR Althea. Zodra daartoe aanleiding is, zullen wij u nader informeren.

Monitoring

Voortvloeiend uit onder meer de geleerde lessen uit MINUSMA, Afghanistan/*Resolute Support* en EMASoH en de moties Bosman⁴ en Kerstens/Van Ojik⁵ is de uitwerking voor verbeterde monitoring beschreven in de artikel 100-brief over de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea. Monitoring gebeurt op continue en periodieke basis om het organiseren omtrent de bijdrage te vergroten. Hierbij wordt gekeken naar de voortgang en effectiviteit van de Nederlandse bijdrage, maar ook naar de mate waarin EUFOR Althea als geheel goed functioneert en de operatiedoelstellingen behaalt.

Zo worden er doorlopend (operationele) aanpassingen gedaan op basis van ervaringen en terugkoppeling van Nederlandse militairen in de operatie. Hiervoor ontvangt Defensie op dagelijkse en wekelijkse basis input van de *Senior National Representative* (SNR) en wordt aan het eind van elke rotatie door de SNR een eindrapport opgesteld waar lessen uit worden getrokken die kunnen leiden tot aanpassingen. Na verzending van de artikel 100-brief bleek bijvoorbeeld dat de infanteriecompagnie behoefte had aan inhuur van een (lokale) tolk, om contact te leggen met de lokale bevolking. Om recht te doen aan geleerde lessen uit onder andere het rapport «Reconstructie en analyse van de evacuatie uit Kaboel in augustus 2021» van de Commissie Ruys, worden afspraken gemaakt over de inhuur van tolken waarbij rekening gehouden wordt met kaders voor inhuur van lokaal personeel.⁶ De werving van de tolk voor de infanteriecompagnie is gestart.

⁴ Motie Bosman, d.d. 11 februari 2020, Kamerstuk 27 925, nr. 697

⁵ Motie Kerstens/Van Ojik d.d. 11 februari 2020, Kamerstuk 27 925, nr. 699

⁶ Kamerbrief uitwerking motie Belhaj c.s. inzake kaders inzet lokaal personeel bij toekomstige missies en op Nederlandse ambassades en consulaten (d.d. 15 mei 2023, Kamerstuk 35 925-X-29).

Naast continue monitoring heeft recent een monitoringsbezoek aan EUFOR Althea plaatsgevonden door vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie. Dit bezoek had als doel om te bezien hoe de Nederlandse bijdrage aansluit bij en bijdraagt aan de operatiedoelstellingen van EUFOR Althea en hoe deze past in de bredere politieke en veiligheidscontext en gaf inzicht in de uitdagingen en aandachtspunten. De bevindingen hiervan zijn verwerkt in deze rapportage. Een voorbeeld hiervan is de behoefte van EUFOR Althea aan een betere *Strategic Communication* (StratCom)-strategie (zie «Voortgang van de operatie»). Nederland speelt hierop in door twee staffunctionarissen in te zetten op het hoofdkwartier van EUFOR Althea. Tevens heeft Nederland aan de tweede rotatie van de infanteriecompagnie enkele informatiespecialisten toegevoegd om de commandant van de infanteriecompagnie te adviseren op het gebied van *Presence, Profile and Posture*, een belangrijk element in StratCom.

Politieke ontwikkelingen in Bosnië en Herzegovina

In januari 2023 trad een regeringscoalitie op staatsniveau aan, bestaande uit de Bosnisch-Kroatische HDZ⁷, de Bosnisch-Servische SNSD⁸ en een pro-Bosnische coalitie van partijen. Eind april 2023 trad, volgend op de verkiezingen van 2022, ook een regering op entiteitsniveau aan in de Federatie van Bosnië en Herzegovina. In de Republika Srpska was reeds sinds december 2022 een door SNSD geleide regering op entiteitsniveau actief.

Spanningen tussen etnische groepen en de daarmee gepaarde scheidslijnen in het Bosnische politieke systeem blijven aanwezig. Met regelmaat uiten politici zich op etnisch-nationalistische wijze. De president van de Republika Srpska, Milorad Dodik, continueerde zijn afscheidingsretoriek en onderhoudt nauwe banden met de Russische Federatie. Op 21 februari jl. ontmoette hij in Rusland president Poetin, voor de vierde keer sinds de start van de Russische oorlog in Oekraïne.

Autoriteiten in de Republika Srpska blijven daarnaast de legitimiteit van de Hoge Vertegenwoordiger in Bosnië en Herzegovina, Christian Schmidt, ondermijnen. In juli 2023 nam het parlement van de Republika Srpska wetgeving aan om besluiten van de Hoge Vertegenwoordiger niet meer in de Staatscourant van de entiteit te publiceren, waardoor opvolging in de Republika Srpska van besluiten van de Hoge Vertegenwoordiger niet wettelijk wordt vastgelegd. Gelijktijdig werd wetgeving aangenomen waarmee de Republika Srpska te kennen gaf besluiten van het Constitutionele Hof van het land niet meer te implementeren. De Hoge Vertegenwoordiger draaide kort daarop beide wetten terug, door inzet van zijn zogenoemde *Bonn Powers*. Het kabinet steunde deze inzet van de *Bonn Powers* door de Hoge Vertegenwoordiger.

Tegen president Dodik en betrokkenen loopt momenteel een rechtszaak voor het in werking laten treden van deze wetgeving. Het verloop daarvan kan mogelijk leiden tot grotere onrust en een verslechtering van de veiligheidssituatie. Op dinsdag 26 maart jl. heeft de Hoge Vertegenwoordiger de *Bonn Powers* gebruikt om een technisch pakket aan maatregelen op te leggen, met als doel de integriteit en transparantie van lokale verkiezingen in oktober 2024 te versterken. Ook deze interventie wordt door het kabinet ondersteund. Op desbetreffende ingreep door de Hoge Vertegenwoordiger reageerde president Dodik wederom met

⁷ Kroatische Democratische Unie van Bosnië en Herzegovina (Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine).

⁸ Alliantie van Onafhankelijke Sociaal-Democraten (Savez nezavisnih socijaldemokrata)

afscheidingsretoriek. Tevens nam het parlement van de Republika Srpska op 18 april jl. een eigen kieswet aan en een nieuwe referendumwet die de reeds bestaande mogelijkheid om een geldig referendum in de Republika Srpska te organiseren versimpelt. De EU, VS en andere internationale partners hebben de aanneming van deze wetten veroordeeld.

Op verzoek van de Europese Raad presenteerde de Europese Commissie op 12 maart jl. een rapport over de voortgang van Bosnië en Herzegovina in het EU-toetredingsproces. Daarbij deed de Commissie de aanbeveling om toetredingsonderhandelingen met het land te openen. Een kabinetsappreciatie van dit rapport kwam de Tweede Kamer op 15 maart jl. toe.⁹ De Europese Raad kwam op 21 maart jl. overeen om de toetredingsonderhandelingen met Bosnië en Herzegovina te openen. De vaststelling van het onderhandelingsraamwerk met Bosnië en Herzegovina kan pas plaatsvinden als aan alle stappen uit de Commissieaanbeveling van 12 oktober 2022 is voldaan.

Veiligheidsontwikkelingen Bosnië en Herzegovina

De veiligheidssituatie in Bosnië en Herzegovina is sinds april 2023 in grote lijnen onveranderd. EUFOR Althea schat de situatie in het land in als stabiel, maar fragiel. Hoewel er op dit moment geen signalen zijn van een op handen zijnde (gewapende) escalatie, blijft de kans hierop aanwezig.

In reactie op de in de vorige paragraaf beschreven aanklacht tegen president Dodik, zijn sinds afgelopen september in Republika Srpska wekelijkse demonstraties georganiseerd langs de zogeheten *inter-entity boundary line* met leuzen als «*The Border exists*» en «*Defend Srpska*». Deze demonstraties hebben vooralsnog geen effect op de *safe and secure environment* en de *freedom of movement* voor EUFOR Althea in Bosnië en Herzegovina.

Het afgelopen jaar is het niveau van de krijgsmacht van Bosnië en Herzegovina gelijk gebleven. Ten dele zijn eenheden etnisch gestructureerd. Hervormingen en een structurele verhoging van het defensiebudget zullen nodig blijven om de professionaliteit van het leger te verhogen en zijn weerbaarheid tegen dreigingen te versterken.

Strategie Nederlandse geïntegreerde inzet in Bosnië en Herzegovina

Strategische doelstelling

Nederland streeft ernaar samen met partners bij te dragen aan de bevordering van politieke en sociale stabiliteit en vreedzame co-existentie in Bosnië en Herzegovina en breder in de Westelijke Balkan, waardoor de kans op een nieuw (gewapend) conflict kan worden verminderd en – idealiter – wordt geminimaliseerd. Deze strategische doelstelling is nog onverminderd van kracht. EUFOR Althea wordt door Bosnië en Herzegovina en een groot deel van de internationale gemeenschap als essentieel gezien voor het behoud van veiligheid en stabiliteit. Met de bijdrage aan EUFOR Althea levert Nederland een directe bijdrage aan veiligheid in Bosnië en Herzegovina. Hiermee sluit de bijdrage aan EUFOR Althea goed aan bij het strategische doel. Daar komt bij dat stabiliteit en vreedzame co-existentie noodzakelijk zijn voor het EU-perspectief van Bosnië en Herzegovina. Het kabinet ondersteunt het EU-perspectief van Bosnië en Herzegovina en andere landen op de Westelijke Balkan. Het is daarbij strikt, fair en betrokken. Door middel van

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 2041

onder meer het Programma Maatschappelijke Transformatie (MATRA) en strategische detacheringen zet het kabinet zich in om hervormingen op het gebied van rechtsstatelijkheid in de regio te bevorderen.

Gronden voor deelname

De in de artikel 100-brief verwoorde gronden voor deelname zijn ongewijzigd. De voornaamste reden voor Nederland om bij te dragen aan EUFOR Althea is het bevorderen van vrede en stabiliteit op de Westelijke Balkan. Nederlandse militaire aanwezigheid in de Westelijke Balkan past binnen het streven om de groeiende invloed van Rusland in de regio tegen te gaan. Bovendien heeft Nederland in het kader van een sterk Europees veiligheid- en defensiebeleid de ambitie een evenredige bijdrage te leveren aan civiele en militaire EU-missies en -operaties. Met de bijdrage aan EUFOR Althea wordt invulling gegeven aan deze ambitie.

Met zijn inzet levert Nederland een bescheiden doch betekenisvolle bijdrage aan de bevordering van de politieke en sociale stabiliteit en vreedzame co-existentie in Bosnië en Herzegovina. Met de huidige bijdrage levert Nederland ongeveer tien procent van het totaal aantal militairen.

Voortgang van de operatie

De VN Veiligheidsraad (VNVR)-resolutie 1575 (2004) is de rechtsbasis voor EUFOR Althea. Deze resolutie werd op 3 november 2023 met een jaar verlengd.

Ontwikkelingen in de operatie

De samenstelling van EUFOR Althea staat beschreven in de artikel 100-brief. Tijdens de rapportageperiode is de operatie uitgebreid met ongeveer tweehonderd militairen. Het totaal aantal militairen is nu circa vijftienhonderd. Het multinationalaal bataljon is uitgebreid omdat een van de compagnieën permanent is aangewezen om de beveiliging van het kamp uit te voeren. Sinds januari 2024 is de Hongaarse generaal-majoor Sticz de nieuwe *Force Commander* van EUFOR Althea.

Reflectie op operatiedoelstellingen

De operatiedoelstellingen van EUFOR Althea zijn het behoud van de *safe and secure environment*, het afschrikken van destabiliserende actoren en het gezamenlijk kunnen optreden van de internationale gemeenschap. EUFOR Althea heeft in de rapportageperiode deze doelstellingen kunnen realiseren. Aan het behoud van de *safe and secure environment* geeft de operatie invulling door het uitvoeren van patrouilles en het continu monitoren van de veiligheidssituatie. EUFOR Althea treedt in geheel Bosnië en Herzegovina op en de patrouilles van de verschillende compagnieën worden op elkaar afgestemd zodat de operatie in het hele land zichtbaar is. Hoewel het afschrikken van destabiliserende actoren zich moeilijk laat meten en bewijzen, is er overeenstemming onder de internationale gemeenschap dat de aanwezigheid van EUFOR noodzakelijk is en een belangrijke waarborg is voor de veiligheid en stabiliteit van Bosnië en Herzegovina. De zichtbaarheid van EUFOR Althea en de capaciteit om snel op te schalen met reserve-eenheden als de veiligheidssituatie daarom vraagt, biedt tevens een belangrijke waarborg voor het gevoel van veiligheid onder de bevolking. Het gezamenlijk optreden van de internationale gemeenschap uit zich door de brede deelname van in totaal 23 landen aan de operatie, waarvan 18 EU-lidstaten en 5 niet-EU-landen.

De operatieleiding is van mening dat de operatie, in combinatie met de beschikbaarheid van reserve-eenheden, voldoende geëquipeerd is om aan de operatiedoelstellingen te voldoen. Dit blijkt onder andere uit wekelijkse en zesmaandelijksse rapportages van de missie.

Aandachtspunten

Het kabinet is alert op de beschikbaarheid en vulling van de reserve-eenheden in geval van escalatie, omdat een deel van deze eenheden gedeeld wordt met de *Kosovo Force* (KFOR). Indien deze worden ingezet voor KFOR, zijn ze tijdelijk niet inzetbaar voor EUFOR Althea. Nederland heeft bij het operationele commando van EUFOR Althea bij SHAPE¹⁰ aangedrongen in te zetten op een vermindering van dubbele toedeling van reserve-eenheden. Er zijn op dit moment echter geen signalen voor een gelijktijdige escalatie in Kosovo en Bosnië en Herzegovina.

Vanuit een deel van de internationale gemeenschap (met name de Verenigde Staten) klinkt de oproep tot een groter militair profiel van EUFOR Althea. De operatieleiding van EUFOR Althea monitort de veiligheidssituatie continu en past de omvang van de missie daarop aan. Zo is de operatie na de Russische inval in Oekraïne uitgebreid met vierhonderd militairen. Verdere uitbreiding van de operatie wordt echter onwenselijk en onnodig geacht: de veiligheidssituatie geeft hier geen aanleiding toe en de operatie wordt voldoende robuust geacht om aan de operatiedoelstellingen te kunnen voldoen. Daarnaast kan vergrote zichtbare militaire aanwezigheid leiden tot onrust onder de bevolking. Het kabinet sluit zich aan bij het huidige oordeel van de operatieleiding.

Een geïdentificeerde les uit het recente monitoringsbezoek aan de operatie is dat de EU, ook EUFOR Althea, worstelt met het tegenwicht bieden aan de etno-nationalistische retoriek van politici en de toenevende desinformatie vanuit Rusland. Over het algemeen is het draagvlak voor de operatie onder de bevolking groot. Voor een deel van de bevolking is het echter onvoldoende duidelijk waarom EUFOR Althea aanwezig is. Dit onderstreept het belang van strategische communicatie. Nederland draagt daarom sinds januari jl. met twee staffunctionarissen bij aan de StratCom sectie van de operatie.

De moeilijk te voorspellen politieke- en veiligheidscontext vraagt om continue waakzaamheid, en het binnen de operatie bespreken en uitwerken van mogelijke scenario's en kwetsbaarheden in die scenario's, ongeacht de waarschijnlijkheid dat dergelijke risico's zich zullen voordoen. Nederland heeft hier aandacht voor gevraagd tijdens bezoeken aan NAVO SHAPE, de EU en EUFOR Althea en blijft hier aandacht voor vragen.

Terugblik op de Nederlandse bijdrage

De Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea wordt door de Bosnische autoriteiten en de operatie zeer gewaardeerd. Dit is herhaaldelijk in gesprekken tussen leden van het kabinet en de Bosnische autoriteiten geuit, en bleek ook tijdens het recente monitoringsbezoek.

De doelstelling van de Nederlandse inzet is om een bijdrage te leveren aan de operatiedoelstellingen van EUFOR Althea. De Nederlandse bijdrage slaagt hier tot dusverre in. Hieronder staat uitgewerkt hoe Nederland een bijdrage levert aan de operatiedoelstellingen van EUFOR Althea.

¹⁰ *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*

Stafffunctionarissen

Op het moment van schrijven zijn zes staffunctionarissen werkzaam op het hoofdkwartier van EUFOR Althea. Zij houden zich bezig met de plannen van de missie, StratCom en inlichtingen. Hiermee levert Nederland een bijdrage aan de dagelijkse processen en aandachtspunten van de operatie.

HUMINT-team

Het HUMINT-team draagt bij aan de inlichtingenbehoefte van EUFOR Althea. Het HUMINT-team opereert in geheel Bosnië en Herzegovina en informeert de commandant over ontwikkelingen in de veiligheidssituatie. Het team werkt met een door Nederland geworven tolk. Met het HUMINT-team draagt Nederland rechtstreeks bij aan de behoefte van de commandant om zicht te houden op ontwikkelingen in de veiligheidssituatie en daarmee aan de operatiedoelstellingen van EUFOR Althea.

Infanteriecompagnie

De infanteriecompagnie van het Korps Mariniers is sinds oktober 2023 ingezet in EUFOR Althea. De eerste rotatie is begin april afgerond. De tweede rotatie wordt tot oktober 2024 ingezet. Deze infanteriecompagnie maakt onderdeel uit van het multinationalaal bataljon, waar vier andere landen aan bijdragen. De infanteriecompagnie heeft in de rapportageperiode korte en meerdaagse patrouilles in geheel Bosnië en Herzegovina uitgevoerd. Door de zichtbaarheid van EUFOR Althea te ondersteunen levert Nederland een directe bijdrage aan de *safe and secure environment*, een van de operatiedoelstellingen van EUFOR Althea. De infanteriecompagnie heeft, net als andere compagnieën van het multinationalaal bataljon, stand-by gestaan als *quick reaction force* en voor *crowd and riot control*, maar is voor beide niet ingezet. De infanteriecompagnie wordt door de operatie geprezen vanwege haar professionaliteit, mate van voorbereiding en uitrusting.

Concluderend

Zoals gemeld onder «Essentie» vraagt de stabiele maar fragiele situatie in Bosnië en Herzegovina om een blijvende presentie van EUFOR Althea. Nederland levert een waardevolle bijdrage aan de operatiedoelstellingen van EUFOR Althea en daarmee aan de bevordering van politieke en sociale stabiliteit in Bosnië en Herzegovina.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren