

Vergaderjaar 2022–2023

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 451

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2022

In deze brief ontvangt u de beleidsreactie van het kabinet op de onafhankelijke eindevaluatie van de Nederlandse artikel-100 bijdrage aan de VN-missie *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission* (MINUSMA) in Mali. De inzet vond plaats van begin 2014 tot 1 mei 2019 en bestond uit defensiepersoneel, politiefunctionarissen en civiele adviseurs en experts. De eindevaluatie is, in lijn met het besluit van het kabinet om toekomstige eindevaluaties van artikel 100-missies standaard volledig door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren (Kamerstuk 27 925, nr. 721), uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het kabinet is IOB erkentelijk voor haar eindevaluatie, die waardevolle bevindingen en aanbevelingen bevat voor de besluitvorming over toekomstige Nederlandse bijdrage aan missies.

De beleidsreactie begint met een schets van de context waarin de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie heeft plaatsgevonden. Aansluitend worden de bevindingen die IOB heeft gedaan één voor één geadresseerd. Het kabinet onderschrijft bevindingen 3 tot en met 7 en 10 tot en met 12 volledig, en de bevindingen 1, 2, 8 en 9 ten dele. Omdat de onderhavige beleidsreactie terugblik op de Nederlandse missie-inzet tussen 2014 en 2019, is de reactie opgesteld in de verleden tijd en ziet deze uitsluitend op de genoemde tijdsperiode. Nederland draagt momenteel nog altijd bij aan MINUSMA, en de huidige *Force Commander* van de missie is een Nederlandse luitenant-generaal.¹ Uw Kamer zal voor het einde van het jaar nader worden geïnformeerd over de huidige situatie in Mali en bredere regio en de Nederlandse veiligheidsinspanningen aldaar.

¹ Kamerbrieven « Samenhangende Nederlandse inzet ihkv collectieve verdediging en in missies en operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde 2022–2022» (Kamerstuk 29 521, nr. 446) en «Nederlandse inzet *Force Commander* MINUSMA» (Kamerstuk 29 521, nr. 434).

Het kabinet hecht er belang aan te benadrukken dat bijdragen aan VN-vredesmissies vrijwel altijd plaats zullen blijven vinden in een weerbarstige context, waarin resultaten vaak niet gemakkelijk te boeken zijn en risico's zullen blijven bestaan. Desondanks acht het kabinet het van belang om een bijdrage te blijven leveren aan dergelijke internationale missies ter bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Hiermee worden immers ook de Europese en Nederlandse veiligheidsbelangen gediend.

Bovenal is het kabinet alle betrokken militairen, politiefunctionarissen en civiele adviseurs en experts die uitgezonden zijn geweest naar Mali, erkentelijk voor hun inzet, vaak onder moeilijke omstandigheden. Uit de eindevaluatie MINUSMA en uit diverse gesprekken door betrokken ministeries met de VN en internationale partners komt naar voren dat het Nederlandse personeel, zowel het defensiepersoneel, politiefunctionarissen als civiele adviseurs en experts, bekend stond als professioneel, waardevol en betrokken. Zij hebben Nederland hiermee een belangrijke dienst bewezen, waarvoor het kabinet hen dankt.

Het kabinet brengt de Nederlandse militairen in herinnering die gedurende de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie MINUSMA in Mali zijn overleden of gewond zijn geraakt. Het kabinet herdenkt kapitein René Zeetsen, eerste-luitenant Ernst Mollinger, luitenant-kolonel Wolter van Thiel, sergeant der eerste klasse Henry Hoving en korporaal Kevin Roggeveld. Het kabinet betuigt zijn oprechte deelneming aan hun families en dierbaren. Het kabinet staat daarnaast stil bij de Nederlandse militairen die in Mali gewond zijn geraakt.

Het kabinet herdenkt tevens alle Malinese en andere slachtoffers, zowel militair als burger, die zijn gevallen tijdens hun inzet voor vrede en veiligheid in Mali.

Context

In januari 2012 brak na eerdere opstanden in de jaren zestig, negentig en in 2007 opnieuw een Toearegrebellie uit in het noorden van Mali. Vervolgens werd op 22 maart 2012 president Touré afgezet door een groep militairen, uit onvrede over de zwakke positie van het Malinese leger dat niet toegerust was om de opstand te bestrijden. Mede door het onvermogen van de overheid om het staatsgezag te herstellen, veranderde het noorden van Mali in de loop van 2012 in een vrijhaven voor gewapende en terroristische groeperingen. Begin 2013 begonnen jihadistische groepen een opmars richting het zuiden en wisten zij door te breken tot de *de facto* grens tussen het noorden en zuiden van Mali. Op 11 januari 2013 startte Frankrijk, op verzoek van de Malinese autoriteiten en met steun van de VN-Veiligheidsraad, een militaire interventie om de Malinese territoriale integriteit te herstellen. De Fransen, ondersteund door de *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA) en het Malinese leger, wisten het noorden te heroveren op de jihadisten. In april 2013 richtte de VN-Veiligheidsraad de opvolger van AFISMA op, MINUSMA. De centrale doelstellingen van het mandaat van MINUSMA waren bij aanvang de stabilisering van belangrijke bevolkingscentra, steun voor herstel van het staatsgezag in heel Mali, bemiddeling bij politieke dialoog en verzoening, steun bij de organisatie van verkiezingen, bescherming van burgers en ondersteuning bij humanitaire hulp.

Het zoeken naar een politieke oplossing voor de problematiek in Mali stond tijdens de gehele onderzoeksperiode (2014–2019) centraal. Een belangrijke mijlpaal vormde de ondertekening van het Malinese vredesak-

koord door de Malinese regering en twee coalities van gewapende groepen², «de Coördinatie» (CMA) en «het Platform», op 20 juni 2015. MINUSMA kreeg onder andere een leidende politieke rol ter ondersteuning van het monitoringscomité, het *Comité de Suivi de l'Accord* (CSA), waarin de strijdende partijen en de internationale gemeenschap toezicht hielden op de uitvoering van het akkoord.

Sinds eind 2017 positioneerde CMA zich als een onderhandelingspartner voor de Malinese overheid en de internationale gemeenschap in de zoektocht naar een oplossing voor het conflict in Noord-Mali. CMA hoopte op die manier vooral haar bevochten hegemonie in Kidal te consolideren. Aangezien groepen binnen CMA banden onderhielden met jihadistische groeperingen wisten *Jama't Nusrat al-Islam wal Muslimi* (JNIM) en *Islamic State in the Greater Sahara* (ISGS) de hegemonie van CMA te gebruiken om hun vitale noordelijke *safe havens* en aanvoerroutes relatief veilig te stellen. Hierdoor konden deze jihadistische groeperingen hun operatiegebied en activiteiten uitbreiden.

Dit leidde tot de verplaatsing van de jihadistische activiteiten van Noord-naar Centraal-Mali. Tot eind 2017 waren de noordelijke regio's Gao, Kidal, Ménaka en Timboektoe de primaire brandhaarden van Mali, maar sinds 2017 nam de onveiligheid in Centraal-Mali in snel tempo toe. De toenemende onveiligheid in het centrum van het land werd gevoed door conflicten over schaarse natuurlijke hulpbronnen, klimaatverandering, etnische spanningen, mensenrechtenschendingen en de toenemende invloedssfeer van criminele en terroristische groeperingen. Vanwege de snel verslechterende veiligheidssituatie en de hoge noden in Centraal-Mali werd het oorspronkelijke mandaatgebied van MINUSMA daarom verbreed naar Centraal-Mali.

Het escalerende geweld in met name Centraal-Mali bedreigde niet alleen de stabiliteit van Mali, maar ook die van de buurlanden. Centraal-Mali en de grensgebieden met Burkina Faso en Niger (Liptako-Gourma regio) groeiden uit tot de belangrijkste jihadistische brandhaarden van de westelijke Sahel. Ook breidde de jihadistische dreiging zich uit naar het zuiden van Mali richting de West-Afrikaanse kuststaten, zoals Benin, Ivoorkust en Ghana. De effecten van toenemende onveiligheid hadden ook hun weerslag op de humanitaire en de economische situatie in Mali en de bredere regio.

De politieke en veiligheidssituatie in Mali is over de afgelopen jaren verder verslechterd, wat ook zijn weerslag had op MINUSMA. De Nederlandse verwachtingen over de rol van MINUSMA bleken te hooggespannen. De complexiteit van de situatie maakt de weg naar vrede en veiligheid in Mali een moeizaam en langdurig proces.³ Desalniettemin blijft MINUSMA ook nu nog onlosmakelijk verbonden met dat proces.

² De «Coördinatie», *Coordination des Mouvements de l'Azawad* (CMA), grotendeels bestaande uit gewapende groepen uit Noord-Mali die in 2012 rebelleerden tegen het staatsgezag en streefden naar onafhankelijkheid en het «Platform», bestaande uit Noordelijke groepen die loyaal zijn aan territoriale eenheid.

³ De Kamerbrief over de Nederlandse inzet in de Sahelregio gaat in op de huidige situatie en de Nederlandse inzet in de Sahelregio (Kamerstuk 29 237, nr. 178).

Bevindingen

Militair

1. Hoofdbevinding: De inlichtingenbijdrage heeft de besluitvorming van de missie slechts in beperkte mate ondersteund en de inlichtingenketen niet duurzaam versterkt.

1.1. Bevinding: Het ontwerp van de Nederlandse inlichtingenbijdrage was gestoeld op het «attached» model. Daarmee werd een parallelle werkstructuur gecreëerd, waardoor inlichtingen niet goed konden worden ingebed in de missie.

1.2. Bevinding: De keuze voor het «attached» model leidde tot aanpassing van de taakstelling van ASIFU, wat zorgde voor verwarring over de doelen en de rol van de inlichtingeneenheid.

1.3. Bevinding: De inlichtingenproducten van ASIFU sloten slechts in beperkte mate aan op de behoeften van de militaire leiding, maar bleken geregeld van meerwaarde voor civiele delen van de missie.

3. Bevinding: MINUSMA was onvoldoende in staat om de inlichtingenbijdrage te absorberen en inlichtingengestuurd te werken.

Het kabinet deelt deze bevindingen ten dele. Het kabinet erkent dat de inlichtingenbijdrage de besluitvorming van MINUSMA in beperkte mate heeft ondersteund en dat de inlichtingenketen van de missie niet duurzaam is versterkt, om de redenen zoals aangedragen door IOB. Het kabinet onderkent de bevindingen van IOB in relatie tot het «attached» model, de verwarring over de taakstelling en de rol van de inlichtingeneenheid, de aansluiting op de behoeften van de *Force Commander*, en het absorptievermogen van de VN-missie ten aanzien van de inlichtingenbijdrage.

Ondanks de beperkingen, werd met de inlichtingenbijdrage een bepaalde kwaliteitsimpuls gegeven aan de inlichtingenketen van MINUSMA. Het inlichtingenproces heeft de opbouw van het omgevingsbeeld en daarmee de besluitvorming van de missieleiding ondersteund. De inlichtingen boden handelingsperspectieven, bijvoorbeeld als ondersteuning bij te voeren diplomatiek overleg voor het vredesproces, het nemen van maatregelen in het kader van de bescherming van de burgerbevolking of het toewijzen van militaire capaciteiten aan gebieden of eenheden. Het concept van inlichtingengeleide operaties is binnen de staf van MINUSMA stap voor stap verder ontwikkeld, wat de effectiviteit van de inlichtingenketen van MINUSMA vergrootte. Daarnaast heeft de bijdrage er mede toe geleid dat het toepassen van inlichtingen in de brede context van VN-vredesmissies aan de taboesfeer is onttrokken en tot op heden steeds meer wordt onderkend en toegepast.

a. «Attached»-model

De ontplooiing van een *All Source Information Fusion Unit* (ASIFU) in MINUSMA was de eerste keer in de geschiedenis van de VN. Derhalve was er ook geen referentiekader waarop terug kon worden gevallen. Nederland had in Afghanistan veel ervaring opgedaan met inlichtingengeleide operaties en het delen van inlichtingen tussen NAVO-lidstaten (*trusted nations*). De werkwijze zoals die in Afghanistan werd gehanteerd en die daar goed functioneerde, werd deels toegepast in VN-verband maar bleek hiervoor niet automatisch geschikt. Binnen de VN was de

weerstand tegen inlichtingen aanvankelijk groot. De VN is een civiel gedomineerde organisatie met een cultuur waarin openheid en toegankelijkheid van informatie een belangrijke plaats innemen en bijdragen aan het in stand houden van de cohesie tussen de troepenleverende landen. Alhoewel ASIFU de inlichtingenproducten zowel aan het militaire als het civiele deel van de missie beschikbaar stelde, werd de toegang tot de onderliggende vertrouwelijke data beperkt tot de ASIFU-landen. Daarnaast was de VN technisch nog niet gereed voor een hoogwaardige inlichtingencapaciteit: het beschikte nog niet over een goed en bruikbaar netwerk. Om toch tot inlichtingenproducten te kunnen komen, bracht Nederland een eigen beveiligd systeem in. Deze praktische oplossing had als nadeel dat enkel NAVO- en EU-landen geaccrediteerd waren en andere landen werden uitgesloten van deelname aan ASIFU. Mede hierdoor werd ASIFU door sommigen binnen MINUSMA ervaren als een exclusieve, soms eigenstandig opererende eenheid. De afscherming van vertrouwelijke informatie in het kader van bronbescherming, is voor militairen die ervaring hebben met inlichtingen-operaties bekend en goed te begrijpen, maar past niet in de VN-cultuur. Dat leidde soms tot onbegrip en wantrouwen bij VN-functionarissen en bij die landen die geen deel uitmaakten van ASIFU. De werkwijze van ASIFU paste in deze vorm onvoldoende in de toenmalige structuur en cultuur van een VN-vredesmissie en hier trekt het kabinet lering uit voor de toekomst.

b. Taakstelling, rol en aansluiting van ASIFU op de behoefte van de missiecommandant

Het kabinet is het eens met de aanbeveling van IOB en zal bij een toekomstige inzet van inlichtingencapaciteit voorafgaand een analyse maken van de informatiebehoefte, de verschillende actoren binnen de missie, en vaststellen wie welk deel van die civiele en militaire inlichtingenbehoefte voor zijn rekening neemt. Hiervoor is van belang dat Nederlands personeel wordt geïnstrueerd over gangbare VN-werkwijzen op het gebied van informatie- en inlichtingendeling.

Op instructie van de VN werd ASIFU in het begin met name ingezet om beeld op te bouwen van de mogelijke politieke en militaire ontwikkelingen in Mali voor de komende drie tot zes maanden. Naast ASIFU leverde het *Joint Mission Analysis Centre* (JMAC) inlichtingenproducten met een soms vergelijkbare doorkijk. Omdat de *Force Commander* werd geconfronteerd met een toenemend verlies van troepen, had hij behoefte aan inlichtingen over de dagelijkse ontwikkelingen in Mali, zoals bijvoorbeeld op welke locaties hinderlagen of *Improvised Explosive Devices* (IED) konden worden verwacht. In die inlichtingenbehoefte werd echter nauwelijks voorzien omdat er bij de sectorhoofdkwartieren en de bataljons binnen de sectoren geen of onvoldoende kennis en middelen waren om daarvoor in te zetten (zie ook bevinding 2). De MINUSMA-inlichtingenketen werd met de komst van de Nederlandse analysecapaciteit en hoogwaardige sensoren met name op het operationele/hoog tactische niveau verbeterd.

Op basis van de in Afghanistan opgedane inlichtingenervaringen heeft Nederland bovendien lange tijd vastgehouden aan het ontwikkelde ASIFU-concept. Het kabinet is het eens met IOB dat, vanuit de gedachte dat de inlichtingenbijdrage primair moet voorzien in de VN-behoefte, Nederland minder vasthoudend had moeten zijn en het concept eerder had moeten aanpassen aan de veranderende inlichtingenbehoefte van de *Force Commander*.

c. Absorptiecapaciteit MINUSMA t.a.v. inlichtingen

Gedurende de inzet binnen MINUSMA bleek er weinig kennis en ervaring met het inlichtingenproces te bestaan, en vond aansturing door de staf in de praktijk slechts in beperkte mate plaats. Het kabinet trekt de les dat indien vanuit de missie de wens bestaat om hoogwaardige capaciteiten in te bedden, maar de kennis en ervaring binnen het hoofdkwartier ontbreekt voor de planning en aansturing van deze capaciteiten, de vereiste kennis in het gereedstellingstraject van de Nederlandse bijdrage moet worden aangereikt aan de betreffende staffunctionarissen. Dit kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd met de inzet van een mobiel trainingsteam.

In de bredere VN-context is er een positieve ontwikkeling merkbaar met betrekking tot de aandacht voor inlichtingen en het gebruik hiervan binnen missies. Parallel aan de inzet van ASIFU heeft een VN-werkgroep met een Nederlandse militaire vertegenwoordiger het *Handbook Military Peacekeeping Intelligence* ontwikkeld. In 2019 heeft de VN de inlichtingenstructuren van alle VN-vredesoperaties tegen het licht gehouden en de conclusies verwerkt in een beleidsstuk. Sinds 2020 verzorgt de VN richtlijnen en briefings over het gebruik en beleid omtrent *peacekeeping intelligence*. Na beëindiging van de deelname aan MINUSMA is Nederland financieel en met experts betrokken gebleven bij het verder ontwikkelen van handboeken over *peacekeeping intelligence*, het ontwikkelen van trainingsprogramma's en het faciliteren van trainingen voor (aanstaande) VN-inlichtingenfunctionarissen. In de afgelopen jaren is verdere ontwikkeling van PKI, mede dankzij Nederlandse inzet, onderdeel van de aanbevelingen van het VN *special committee on peacekeeping operations* aan het VN-secretariaat.⁴

2. Bevinding: De Nederlandse bijdrage was hoogwaardig, maar de militaire doelstellingen waren gezien de ingebrachte middelen (veel) te ambitieus.

IOB stelt in haar eindevaluatie dat de Nederlandse militaire eenheden binnen de VN-context van hoog niveau waren en werden gewaardeerd om hun professionaliteit, ook door de lokale bevolking in Noord-Mali. Tegelijkertijd stelt IOB dat de ambitie om het volledige gebied consistent te analyseren, niet realistisch was vanwege een gebrek aan sensoren. Ook benoemt IOB dat er bij veel uitgezonden personeel onvoldoende kennis van het Frans was, en er in het voortraject slechts in beperkte mate politiek-culturele kennis werd opgedaan van het missiegebied. Tot slot benoemt IOB dat er operationele en materiële beperkingen waren die verschillende eenheden hinderden in het inlichtingenwerk en de effectiviteit hiervan.

a. Grootte van operatiegebied en gebrek aan sensoren

De prioritaire gebieden in het operatiegebied van ASIFU en andere sensoren waren Timboektoe, Gao en Bamako. De geografische nadruk van de Nederlandse inzet lag in de regio Gao, waar de VN in beginsel de meeste behoefte had aan informatie en inlichtingen. Het kabinet onderschrijft dat het gebrek aan sensoren in het veld de effectiviteit van ASIFU beperkte. Het ASIFU-concept ging er vanuit dat de VN-eenheden het inlichtingensysteem zouden voeden met rapportages. In de praktijk kwam dit moeizaam van de grond. Een deel van de VN-eenheden was niet in

⁴ Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations (C34), <https://peacekeeping.un.org/en/recommendations-of-special-committee-peacekeeping-operations-c34> (laatst bezocht op 26 augustus 2022).

staat de benodigde rapportages op te stellen en bij ASIFU en/of de U2⁵ in te brengen. Dit is niet toe te schrijven aan de Nederlandse bijdrage. Vanuit ASIFU en U2 zijn enkele malen uit eigen gelederen mensen vrijgemaakt om cursussen en instructie te geven om dit te verbeteren, maar dit was niet structureel. De vaststelling van dit probleem in MINUSMA, in combinatie met gelijksoortige uitdagingen omtrent inlichtingen in andere VN-missies, heeft ertoe geleid dat de VN de voorbereiding van eenheden en stafofficieren op het gebied van inlichtingen nu beter faciliteert, onder meer door het aanbieden van cursussen op dit onderwerp.

IOB benoemt dat de reikwijdte van alle eenheden in het veld vanwege de strenge medische evacuatieregels van Nederland per definitie werd gelimiteerd. Het kabinet bevestigt dat Defensie zich committeert aan vastgestelde tijdslijnen voor medische zorg. Toereikende medische zorgcapaciteiten zijn een voorwaarde voor een Nederlandse bijdrage aan een missie. De medische zorg die Defensie voor haar militairen tijdens inzet nastreeft, berust op de in Nederland gebruikelijke kwaliteitsnormen, de Nederlandse wetgeving en de Nederlandse professionele standaard. Conform toezegging in de Kamerbrief «Beleidsreactie op het OVv-rapport «Mortierongeval Mali» (28 maart 2018)» vormt een risicoanalyse, gericht op alle veiligheidsaspecten van de inzet, een vast onderdeel van de besluitvorming over de inzet van militairen of een verlenging van de inzet. In een Artikel 100-brief wordt de Tweede Kamer hierover expliciet geïnformeerd. (Kamerstuk 34 775 X, nr. 94).

b. Taalvaardigheid en kennis lokale politiek en cultuur van het uitzendgebied

Het kabinet erkent dat taalkennis en culturele sensitiviteit voor bepaalde functionarissen in een missie zoals MINUSMA cruciaal is om doeltreffend te functioneren. Militairen worden in voorbereiding op een missie derhalve onderwezen in taal en cultuur. Hierbij wordt gestreefd naar maatwerk, waarbij de inhoud onder andere afhankelijk is van de beschikbare capaciteit en aard van de missie. Het kabinet erkent dat kennisvergroting van taalvaardigheid onder militairen aandacht verdient en zal de mogelijkheden hiertoe bekijken.

c. Operationele en materiële beperkingen

Het kabinet onderschrijft de bevindingen van IOB aangaande de operationele en materiële beperkingen die gedurende de missie werden ondervonden. In Mali vormden de hoge temperatuur en de stof- en zandrijke omgeving een zware belasting voor het personeel en materieel. Vanwege de extreme omstandigheden sleet het materieel sneller dan elders. Defensie trachtte met beperkte middelen in de logistieke aan- en afvoerlijnen de instandhouding zo goed mogelijk in te regelen. De geografische ligging van Gao in combinatie met de beperkt beschikbare logistieke middelen bemoeilijkte de aan- en afvoer van materieel. Zo was het vliegveld op Gao niet geschikt voor zware transportvliegtuigen en moesten materieel en personeel worden ingebracht via Bamako.

Het kabinet is eerder ingegaan op deze beperkingen in de bestuurlijke reactie op het Rapport van de Algemene Rekenkamer van 5 juni 2018 (Kamerstuk 29 521, nr. 360). In deze reactie benoemt het kabinet dat het «aanhoudende beroep op de krijgsmacht [...], in combinatie met knelpunten in de materiële gereedheid, schaarse (gevechts-)ondersteuning en een dalend aantal militaire medewerkers, geleid [heeft]

⁵ De U2 is een inlichtingeneenheid die onderdeel uitmaakt van het hoofdkwartier van de *Force Commander* van de VN-missie.

tot beperkingen in de inzetbaarheid die vooral het vermogen hebben aangetast om eenheden langdurig, gelijktijdig en in hogere dreigingsscenario's in te zetten.»⁶ De aanbeveling van IOB om de personele en materiële capaciteiten beter in lijn te brengen met de gestelde doelen, sluit aan bij de door het kabinet onderschreven aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om in de besluitvorming over het aangaan of verlengen van missies de balans te bewaken tussen wat aan missies noodzakelijk is op zowel korte als lange termijn, als wat de krijgsmacht aankan. De conclusies van de Algemene Rekenkamer zijn indertijd nadrukkelijk betrokken bij de besluitvorming van het kabinet over de toekomst van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali en over de bijdragen aan andere missies.

4. Bevinding: Individuele militaire eenheden bleken geregeld van meerwaarde voor de missie, maar het concept van een Nederlandse samenhangende militaire bijdrage was niet realiseerbaar binnen MINUSMA.

Het kabinet erkent dat de wens tot het leveren van een samenhangende Nederlandse bijdrage, in de praktijk niet goed verenigbaar was met de organisatiestructuur van MINUSMA. De verschillende militaire eenheden die Nederland in MINUSMA inbracht, namelijk ASIFU inclusief de *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Company* (ISR-coy), de *Special Operations Land Task Group* (SOLTG) en de *Long Range Reconnaissance Patrol Task Group* (LRRPTG) en het helikopter detachement, vielen niet alle onder dezelfde commandant. Op voorspraak van de VN is gekozen de SOLTG/LRRPTG en het helikopter detachement niet onder de commandant van ASIFU onder te brengen, maar direct onder de *Force Commander*. Een van de consequenties hiervan was dat ASIFU de Nederlandse eenheden in het veld niet direct kon aansturen om als sensor te dienen. Het kabinet kan zich dan ook vinden in de aanbeveling van IOB dat in een vervolgmissie de wens tot een samenhangende inzet ofwel minder leidend dient te zijn, of dat deze moet worden aangepast aan de structuur van de missie.

IOB beveelt tevens aan te investeren in een sterk gezamenlijk opwerktraject voor het uitgezonden Nederlands personeel. Hier wordt reeds aandacht aan besteed. In het opwerktraject zijn momenten verwerkt waarin het gehele detachement gezamenlijk traint en het traject wordt doorgaans afgesloten met een integratie oefening. Dit is echter niet mogelijk voor alle militairen die tegelijkertijd in het gebied aanwezig zijn, onder andere door verschillende in- en uitrotiemomenten.

5. Bevinding: De Nederlandse militaire bijdrage opereerde relatief geïsoleerd binnen MINUSMA, waardoor de bijdrage leek op een «missie binnen een missie».

6. Bevinding: Werken in een VN-context was, mede door een gebrek aan VN-ervaring, voor uitgezonden militairen bij momenten frustrerend.

a. Geïsoleerde inzet

Het kabinet erkent dat ASIFU relatief geïsoleerd opereerde binnen MINUSMA. Nederland werkte nauw samen met andere westerse partners, maar stond verder af van de andere troepenleverende landen. Dit had verschillende oorzaken. Allereerst de wens tot het inbrengen van een samenhangende bijdrage. Doordat Nederlanders elkaar binnen de missie

⁶ Zie ook de inzetbaarheidsrapportage van de Krijgsmacht 2017 (Kamerstuk 34 919, nr. 6).

makkelijk wisten te vinden werd de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage bevorderd, maar stond de inzet ook relatief apart van de andere partners binnen MINUSMA. Het «attached» werken volgens NAVO-doctrine (zie ook bevinding 1) en de separate accommodatie van Nederland met andere ASIFU-landen op Kamp Castor zorgden voor verdere afzondering van de andere troepen leverende landen. Nederland had besloten tot de bouw van Kamp Castor om zorg te dragen voor tijdige ontplooiing van de Nederlandse eenheden in Gao. Op 7 mei 2015 erkende het kabinet in de tussentijdse evaluatie MINUSMA dat de Nederlandse benadering het risico met zich meebracht dat een soort «eigen missie binnen de VN-missie» zou ontstaan, indien de aansluiting met de niet-Westerse landen onvoldoende zou worden bereikt (Kamerstuk 29 521, nr. 292). De IOB-eindevaluatie toont aan dat dit inderdaad het geval is geweest. In een eventuele toekomstige inzet blijft het van belang hier alert op te zijn en de samenhang met de bredere missie te optimaliseren.

b. Werken in VN-context

Het kabinet erkent de bevinding van IOB dat werken in een VN-context voor uitgezonden militairen bij momenten frustrerend kon zijn, vanwege de onbekendheid met het VN-systeem en de verschillen met NAVO-procedures en werkwijzen. Nederland droeg met de deelname aan MINUSMA voor het eerst sinds lange tijd weer met eenheden bij aan een VN-missie. Een VN-missie verschilt in aard en samenstelling aanmerkelijk van NAVO- en EU-missies. Een van de verschillen is dat de Nederlandse eenheden veel minder als nationale detachementen konden opereren, maar een integraal onderdeel vormden van de VN-organisatie, zoals ook blijkt uit bevinding 4. Een ander kenmerkend verschil is dat NAVO-missies primair militaire organisatievormen zijn, terwijl een VN-missie een primair civiele organisatievorm is met daarbinnen een militair organisatiedeel. Dit is onder andere te merken aan de wijze waarop de logistieke processen zijn vormgegeven.

Deze verschillen vereisten aanpassingsvermogen van de Nederlandse militairen. In de missiegerichte opleiding wordt daarom aandacht geschonken aan de werkwijzen en methoden binnen de VN. Vanaf de start van MINUSMA werden uit te zenden militairen onder andere voorbereid aan de hand van elementen uit de VN-*predeployment training*. In 2019 is besloten dat Nederlandse militairen die een VN-staffunctie zullen bekleden, tevens de VN *staff officers course* volgen. Daarnaast wordt voor de functie van *military observer* binnen VN-missies voorzien in uitgebreide voorbereiding middels de *UN military observer course*, en voor de functie van *Individual Police Officer* (IPO) middels de *UN Police* cursus. Deze beide cursussen worden in Nederland verzorgd door de School voor Vredesmissies. Defensie onderstreept dan ook het belang om bij toekomstige missiebijdragen aandacht te besteden aan de VN-context voorafgaand aan uitzending.

c. Borging van institutionele kennis

Mede doordat Nederland een langere periode niet op substantiële wijze aan VN-missies had deelgenomen was de kennis van en ervaring met de specifieke aard en werkwijzen van VN-missies bij de voorbereiding van de Nederlandse deelname aan MINUSMA niet optimaal. Het gevolg was dat ten aanzien van de logistieke ondersteuning onvoldoende werd geanticipeerd op de werking van VN-contractmanagement, de doorlooptijd van administratieve procedures en de voor de VN noodzakelijke nadruk op kostenbesparing. Gaandeweg verbeterde de kennis over VN-werkwijzen en verliep de afstemming tussen betrokkenen soepeler. De politiek en militair adviseurs bij de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij

de VN speelden hierin een belangrijke ondersteunende rol. Het kennisniveau van het functioneren van VN-missies is met de bijdragen aan MINUSMA sinds 2014 verbeterd. Deze kennis moet met oog op eventuele toekomstige VN-missies organisatorisch goed worden geborgd.

7. Bevinding: De Nederlandse militaire bijdrage was lastig overdraagbaar aan andere landen.

De Nederlandse militaire bijdrage aan MINUSMA was in opzet modulair en gebaseerd op de uitvraag van de VN. Deze opzet stelde Nederland in theorie in staat om taken over te dragen aan andere troepenleverende landen. Dit was een belangrijk uitgangspunt voor de deelname aan MINUSMA. Uiteindelijk is het echter de verantwoordelijkheid van de VN om een opvolger te vinden voor vertrekkende landen. Gedurende de inzet in MINUSMA bleek dat effectieve *force generation* een uitdaging was, onder meer vanwege het uitblijven van politieke bereidheid en beperkingen omtrent operationele beschikbaarheid van hoogwaardige capaciteiten.

Nederland heeft de VN gedurende de inzet in MINUSMA actief geassisteerd bij de zoektocht naar opvolgers op momenten dat Nederland met bepaalde onderdelen uit de missie wilde stappen. In 2017 werd gestart met de fusie van ASIFU en de U2. Deze fusie ging gepaard met een verkleining van de Nederlandse bijdrage aan de U2/ASIFU. De taken van de Nederlandse ISR-compagnie in Gao, die voor de fusie deel uitmaakte van ASIFU, waren in 2016 al overgedragen aan Duitsland. Het beheer van Kamp Castor in Gao kwam in 2018 in Duitse handen. In juli 2016 besloot Nederland om de transporthelikopters begin 2017 terug te trekken. Dit gaf de VN weinig tijd om te voorzien in opvolging. Nederland heeft intensief overleg gevoerd met partnerlanden om vervangende helikoptercapaciteit ter beschikking te stellen. De Nederlandse gevechts- en transporthelikopters werden in de eerste helft van 2017 door Duitsland afgelost. De LRRPTG was de laatste Nederlandse eenheid die op 1 mei 2019 werd teruggetrokken uit Mali. Het Verenigd Koninkrijk heeft in 2021 een langeafstandsverkenningseenheid in Gao ontplooid. Nederland heeft de eerder opgedane kennis en ervaring met het VK gedeeld ten behoeve van hun missievoorbereiding.

Het is evident dat het voor de *force generation* binnen de VN-missie van belang is dat troepenleverende landen helder en tijdig communiceren over hoe en op welke termijn hun bijdrage eindigt. Het kabinet neemt deze aanbeveling van IOB dan ook ter harte en handelde reeds in overeenstemming hiermee in de aanloop naar de inzet van het C-130 transportvliegtuig in MINUSMA van november 2021 tot mei 2022.⁷ Tevens onderkent het kabinet het nut van rotatieschema's voor kritische nichecapaciteiten. Ondanks alle inspanningen van Nederland en andere Europese landen lukte het echter niet om met een groep landen binnen MINUSMA een rotatiemechanisme voor het helikopterdetachement in Gao van de grond te krijgen. Dit neemt niet weg dat het concept kansrijk is. Zo heeft het Noorse rotatieschema voor transportvliegtuigen binnen MINUSMA een aantal jaar succesvol gewerkt.

8. Bevinding: Zelfredzaamheid was leidend bij de inzet van Nederlandse militairen in operaties. De terugtrekking van helikopters ging ten koste van het zelfredzame karakter van de bijdrage en had als gevolg dat de reikwijdte en daarmee de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage verminderden.

⁷ Zie Kamerbrief «Aanvullende artikel-100 brief over de voorziene bijdragen van een C-130-transportvliegtuig aan VN-missie MINUSMA in Mali» (Kamerstuk 29 521, nr. 426).

In maart 2014 besloot het kabinet, mede op verzoek van de Tweede Kamer, drie Chinook transporthelikopters aan het Nederlandse contingent voor MINUSMA toe te voegen (Kamerstuk 29 521, nr. 241). Deze helikopters werden aangeboden voor medische evacuatie, transporttaken en tactische mobiliteit. In oktober 2016 schreef het kabinet in een brief aan de Kamer dat de intensieve inzet van helikopters in verschillende missies een groot beslag had gelegd op de capaciteit (Kamerstuk 29 521, nr. 327). Vanwege zorgen over de instandhouding van de helikopters, de aflopende personele en materiële inzetbaarheid in de missie en het benodigde aantal vliegreuren voor training, besloot Nederland de inzet van de Chinooks na begin 2017 te stoppen. Bij deze beslissing was de terugslag op de reikwijdte bekend. De Nederlandse eenheden, specifiek de LRRPTG, moesten hierdoor op momenten terugvallen op eigen afvoercapaciteit. De VN had weinig tijd om in opvolging te voorzien en werkbare alternatieven van VN-partners waren beperkt voor handen. Daarom heeft Nederland intensief overleg gevoerd met partnerlanden om vervangende helikopter-capaciteit ter beschikking te stellen. De Nederlandse helikopters werden in de eerste helft van 2017 door Duitsland afgelost.

Politie en Civiel

9. Hoofdbevinding: Er is slechts in beperkte mate uitvoering gegeven aan de doelstellingen die voor de politie- en KMar bijdrage waren gesteld. Deze doelstellingen bleken niet gestoeld op een realistische inschatting van de institutionele omgeving en de operationele context. Daarnaast sloot de achtergrond van de Nederlandse IPO's niet op alle vlakken goed aan op de behoeften van de VN.

9.1 Bevinding: Het formuleren van specifieke doelstellingen voor de politie- en KMar bijdrage was in deze context onrealistisch.

9.2 Bevinding: Nederlandse IPO's bekleedden te weinig strategische posities binnen UNPOL.

9.3 Bevinding: UNPOL waardeerde de Nederlandse IPO's, maar hun achtergrond sloot niet op alle vlakken aan op de behoeften van de VN.

a. Doelstellingen voor UNPOL-bijdrage

De politiecomponent van MINUSMA, UNPOL, zet zich door het trainen en adviseren van veiligheidsdiensten in voor het versterken en hervormen van het Malinese politie- en justitieapparaat. Zoals de eidevaluatie stelt, beoogde Nederland hieraan een bijdrage te leveren door inzet op de ontwikkeling van *community policing*, *gender*, *access to justice*, politie-justitie samenwerking en grensbewaking gerelateerd aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Hierbij werd opgemerkt dat de uiteindelijke aantallen en werkgebieden zouden afhangen van het selectieproces bij UNPOL.

Het initiële Nederlandse mandaat voorzag in de plaatsing van 30 functionarissen, maximaal 20 militairen van de Koninklijke Marechaussee en 10 politieagenten, bij voorkeur ondergebracht op dezelfde locatie als de militairen. Daarbij is in de artikel 100-brief van 1 november 2013 (Kamerstuk 29 521, nr. 213) vermeld dat zou worden bezien of de Nederlandse bijdrage aan UNPOL in de regio Gao kon worden geconcentreerd, omdat hier ook het bilaterale Veiligheid en Rechtsordeprogramma zou worden uitgerold. Door samenhang tussen de inzet in MINUSMA en

het Veiligheid en Rechtsordeprogramma zou het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inspanningen worden versterkt (zie ook bevinding 11).

Eind maart 2014 is de eerste groep UNPOL-medewerkers vanuit Nederland gestart als IPO in MINUSMA. In de periode 2014–2019 zijn in totaal 69 marechaussees en 36 politieagenten als IPO in MINUSMA werkzaam geweest. De IPO's waren en zijn geplaatst in Bamako, Gao en in beperkte mate Timboektoe.

De Nederlandse IPO's hebben onder meer bijdragen geleverd op het gebied van *community policing*, *gender*, trainen van Malinese politie-eenheden en bij het zetten van de eerste stappen van het werken volgens het concept «Informatie Gestuurd Optreden» binnen UNPOL. Meerdere Nederlandse IPO's zijn bijvoorbeeld in UNPOL werkzaam geweest als *Gender Focal Point*. Doel was om het thema actief binnen UNPOL onder de aandacht te brengen en de samenwerking te versterken door het opzetten van netwerken samen met NGO's. Verder is er vanuit een adviserende rol in Gao een bijdrage geleverd aan het verbeteren van de aanpak van *Sexual en Gender Based Violence* binnen de politie en de samenwerking tussen politie en NGO's met als doel een verbetering van de aangiftebereidheid in Gao van vrouwen die slachtoffer zijn geworden van *Sexual and Gender Based Violence*. Gedurende de opstartfase van de missie zijn bovendien relatief veel IPO's werkzaam geweest in het versterken van de interne VN-structuren.

b. Plaatsingsprocedure

Het kabinet deelt de bevindingen van IOB voor wat betreft de KMar- en politiebijdrage grotendeels. Het bleek inderdaad lastig om het volledige mandaat te vullen en IPO's op de voor Nederland relevante beleids-terreinen in te zetten. Door de specifieke plaatsingsprocedure van UNPOL, die afweek van de procedures voor militairen, was het vrijwel onmogelijk om uitgezonden personeel te laten landen op de door Nederland gewenste plek. In tegenstelling tot EU-missies waar men op een specifiek takenpakket solliciteert, hanteert de VN algemene IPO-functies waarop politie- en KMar-functionarissen kunnen solliciteren. Hierdoor sloot de door de VN toegewezen functie niet altijd aan op het functieprofiel van Nederlandse IPO's en daarmee op de Nederlandse doelstellingen. De impact en effectiviteit van de Nederlandse bijdrage leek samen te hangen met de omvang van de bijdrage aan de missie op dat moment. Een grotere groep zou herkenbaarder zijn, beter in staat zijn strategische plaatsingen te bemachtigen en meer voor elkaar krijgen. Door samenwerking tussen Nederland en New York (met name de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de VN en de VN *Police Division*) en de nationale liaison in MINUSMA, is men er na verloop van tijd beter in geslaagd op het plaatsingsbeleid in te spelen. Hierdoor zijn diverse functies op voor Nederland prioritaire thema's als *gender* en *community policing* herhaaldelijk door Nederlandse IPO's vervuld. Ook is voor langere tijd de functie van strategische planner in de staf van UNPOL door Nederland vervuld, waardoor meer invloed kon worden uitgeoefend op de plaatsingen van de Nederlandse IPO's. Een garantie dat IPO's op passende functies terecht kwamen, kon echter niet worden gegeven.

c. Taalvaardigheid

De VN stelt hoge eisen aan de Franse taalvaardigheid als voorwaarde voor deelname aan de missie, wat een belemmering vormde om geschikte kandidaten te vinden. De politie heeft namelijk een beperkt aantal Franssprekende kandidaten die aan deze eisen voldoen en,

vanwege capaciteitsdruk, ook nog beschikbaar zijn. Om de beheersing van de Franse taal onder politiekandidaten te verbeteren worden cursussen Franse taal aangeboden. Indien mogelijk stuurt de politie medewerkers voor een korte stage of voorbereidende opleiding naar de Franse Gendarmerie. Inmiddels werft de politie intern ook specifiek op Franssprekende kandidaten. Ook de KMar draagt er zorg voor dat de KMar IPO's worden voorzien van een Franse taalopleiding (zie tevens bevinding 2).

d. Uitzendduur

Ten slotte vormde de uitzendduur van de Koninklijke Marechaussee, die conform Defensierichtlijnen maximaal zes maanden bedraagt, voor UNPOL een belemmering, omdat advies en ontwikkelfuncties om meer continuïteit zouden vragen volgens de VN (UNPOL verzocht inzet voor twaalf maanden). De uitzendduur voor de KMar in MINUSMA is gedurende de missie verhoogd en vastgesteld op negen maanden en deze kon, met goedkeuring van de IPO en het Ministerie van Defensie, eventueel worden verlengd met drie maanden tot een totaal van twaalf maanden. De constatering van IOB dat de politiecommissaris van UNPOL vruchteloos heeft aangedrongen op het verlengen van KMar-personeel wordt derhalve niet onderschreven.

e. Alternatieve vormen van inzet

Omdat het de intentie is zoveel mogelijk effect te sorteren met de geleverde bijdrage kijkt Nederland, in lijn met de aanbeveling van IOB, naar andere vormen van bijdragen aan internationale vredesmissies en crisisbeheersingsoperaties. De eindevaluatie noemt het instrument *Specialised Police Teams* (SPT) waar de VN *Police Division* gebruik van maakt. Met een SPT richten één of meerdere landen zich gezamenlijk op een bepaald onderwerp voor een bepaalde periode. De politie heeft vanaf 2017 bijgedragen aan een door Duitsland opgezet SPT voor het geven van training op het gebied van aanpak georganiseerde criminaliteit. Bij het opzetten van een SPT blijft het reguliere IPO-selectieproces gehandhaafd met dien verstande dat de kandidaat bij het SPT wordt geplaatst. Daarnaast stelt VN *Police Division* de voorwaarde dat een SPT voor langere duur (gemiddeld 2 jaar) moet worden ontplooid. Dit beleid verkleint de haalbaarheid van een door Nederland zelfstandig opgezet SPT in met name een Franstalig missiegebied. Nederland zal daarvoor afhankelijk zijn van samenwerking met anderen. Nederland blijft het gebruik van het instrument SPT verder ontwikkelen in VN- en EU-missies. Een andere vorm is het leveren van een bijdrage aan een zogenaamd VN *Mobile Training Team* (MTT). Een MTT voorziet in specifieke, thematische trainingen aan VN-troepenleverende landen en/of militairen in een VN-missie. In vergelijking tot het SPT geeft het MTT gelegenheid tot een flexibelere en kortere bijdrage. Het MTT-concept wordt momenteel door de VN doorontwikkeld en biedt mogelijk inzetopties voor Nederland.

10. Bevinding: De bijdrage van civiele adviseurs en civiele experts was gefragmenteerd, persoonsgebonden en kleinschalig. Op individueel niveau werd meerwaarde geboden.

Nederland heeft vanaf 2014 civiele experts en civiele adviseurs in de missie ingebracht om de civiel-militaire samenwerking en de samenhang van de Nederlandse inzet op de verschillende sporen (militair, diplomatie en ontwikkelingssamenwerking) te versterken. Daarnaast beoogde de civiele inzet MINUSMA in de beginfase op diverse beleidsterreinen te versterken, omdat de missie in de beginjaren kampte met onderbezetting.

a. Civiele experts

In de onderhavige periode (2014–2019) zijn zes civiele experts uit de civiele missie pool (CMP) van Buitenlandse Zaken ingezet in MINUSMA⁸. De experts werden in nauwe samenwerking en afstemming met de missie, het VN-hoofdkantoor in New York alsmede met behulp van de Nederlandse ambassade te Bamako geplaatst. De civiele experts hebben diverse disciplines bestreken en zijn ingezet op een aantal Nederlandse prioritaire thema's dat in overleg met de civiele component van de missie geïdentificeerd is. De experts bekleedden de volgende functies op het hoofdkwartier van MINUSMA in Bamako: politiek adviseur van de SRSG, communicatie, strategische beleidsvorming UNPOL, hervorming van de veiligheidssector, bescherming van de burgerbevolking en een gender-expert. Alle experts werden voor minimaal een jaar uitgezonden.

b. Civiele adviseurs

In de periode 2014–2019 zijn vier civiele adviseurs⁹ in MINUSMA werkzaam geweest die (met rotatie) op twee verschillende posities zijn geplaatst.

Een civiel adviseur heeft tot het moment van de integratie van ASIFU in de U2 (2017) voornamelijk op het VN-hoofdkwartier in Bamako gewerkt en daarbij gefunctioneerd als liaison tussen ASIFU en de civiele MINUSMA-staf om de civiel-militaire informatie-uitwisseling te versterken. Aansluitend is deze civiel adviseur als politiek adviseur aan de staf van de *Force Commander* toegevoegd. De civiele adviseur gaf advies aan de militaire leiding van MINUSMA over nationale en internationale politieke ontwikkelingen en nam bijvoorbeeld deel aan dagelijkse civiele briefings over de voortgang van het vredesproces. De andere civiele adviseur was actief vanuit Kamp Castor in Gao en werkte daar zowel op het regionale hoofdkwartier als voor de ISR-compagnie en later voor de LRRPTG. Deze civiele adviseur ging bijvoorbeeld met de Nederlandse militairen mee op patrouille om met de lokale bevolking in contact te komen. Vanwege het langdurige verblijf van de laatstgenoemde adviseur in Mali (meerdere jaren) had deze in de regio Gao door de jaren heen het vertrouwen gewonnen van de lokale bevolking, waarvan de militairen gebruik konden maken. Bovendien beschikte deze adviseur over bescheiden financiële middelen om kleinschalige *outreach*-projecten op te zetten die het vertrouwen van de bevolking in de militaire aanwezigheid in Gao vergrootten.

Het kabinet herkent zich in de bevinding van IOB dat de bijdrage van civiele adviseurs en experts kleinschalig, persoonsgeboden en gefragmenteerd was, maar desondanks waardevol is gebleken. Ook vanuit de VN en missieleiding is waardering geuit voor de deskundige civiele inzet in de opbouwfase van MINUSMA. Hiermee heeft Nederland bijgedragen aan een spoedige operationalisering van de missie waardoor belangrijke civiele taken, bijvoorbeeld op het gebied van *gender*, uitgevoerd konden worden. Dankzij de inzet van civiele experts en adviseurs met verschillende achtergronden is de kennis en expertise op essentiële beleids-terreinen van de missie versterkt, onder meer op het gebied van de hervorming van de veiligheidssector, communicatie en de bescherming

⁸ Het Ministerie van Buitenlandse Zaken beheert voor de uitzending van civiele experts in het kader van vredemissies via internationale organisaties zoals de EU, VN, OVSE of NAVO een databestand met vooraf geselecteerde experts die op basis van hun vakkennis en ervaring in staat zijn namens Nederland een bijdrage te leveren aan deze missies.

⁹ In tegenstelling tot civiele experts zijn civiele adviseurs in dienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

van burgers. Tevens hebben de civiele experts en adviseurs geïntegreerd werken binnen de missie versterkt, zowel op het vlak van civiel-militaire samenwerking alsook bij het versterken van de samenhang van de Nederlandse inzet. De civiel adviseur in Gao organiseerde bijvoorbeeld informele briefings tussen de militaire en civiele staf. Dit droeg bij aan het verbeteren van de civiel-militaire informatie-uitwisseling. Het regelmatige contact tussen de civiele experts en adviseurs, de Nederlandse ambassade in Bamako en het Ministerie van Buitenlandse Zaken droeg bovendien bij aan de versterking van de Nederlandse informatiepositie, beleidsontwikkeling en inzetbepaling, bijvoorbeeld tijdens reguliere besprekingen over MINUSMA bij de VN in New York. Ten slotte was er vanuit de missie waardering voor de *outreach-projecten* richting de lokale bevolking die de civiel adviseurs identificeerden en financierden.

Het kabinet herkent zich tevens in het beeld dat de inzet van civiele experts vooral in de latere fase bij tijd en wijle te zeer aanbod gedreven was. Het is gebruikelijk dat de civiele tak van VN-vredesmissies hoofdzakelijk wordt gevuld door eigen VN-personeel. In de opstartfase van de missie was er echter een tekort aan eigen civiel personeel. Nederland speelde met het aanbieden van experts in op de vraag uit de missie. Naarmate de civiele tak van de missie meer gestalte kreeg, bleek er in latere fases minder vraag naar civiele experts uit Nederland. Hierdoor ontstond soms een discrepantie tussen de expertise die Nederland inzette, de vraag vanuit de missie en de behoeften aan VN-zijde. Dit kwam deels omdat de inzet van civiele experts onvoldoende met het VN-hoofdkwartier werd afgestemd. Voor toekomstige missies is het van belang dat de inzet van civiele experts in goed overleg met het VN-hoofdkwartier in New York wordt vormgegeven. De Nederlandse permanente vertegenwoordiging fungeert daarbij als belangrijke schakel tussen de missieondersteuning in New York en Nederlandse beleidsmakers in Den Haag.

Geïntegreerde benadering

11. Bevinding: De geïntegreerde benadering is in het kader van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA niet duidelijk geconceptualiseerd en geoperationaliseerd.

Nederland definieert de geïntegreerde benadering in de Leidraad Geïntegreerde Benadering 2014 als «De werkwijze waarmee de Nederlandse overheid zo doeltreffend mogelijk de beschikbare instrumenten in kan zetten om veiligheid, stabiliteit en duurzame vrede in fragiele staten en conflictgebieden te bevorderen, in samenwerking met de lokale overheid, internationale organisaties en andere (maatschappelijke) partners» (Kamerstuk 31 787, nr. 11). De geïntegreerde benadering is daarmee een middel om beter bepaalde doelen te behalen, en geen doel op zichzelf. Het uitgangspunt is dat onderdelen binnen de overheid op basis van één gezamenlijke visie opereren, gebaseerd op een gezamenlijke analyse van grondoorzaken en gezamenlijke doelstellingen. Hierbij heeft iedere betrokken actor een eigen, unieke toegevoegde waarde. Activiteiten die worden ondernomen door de verschillende actoren versterken elkaar waar mogelijk en zijn in ieder geval niet tegenstrijdig. Daarbij is het belangrijk te blijven realiseren dat Nederland niet zelfstandig in een context opereert en daarom actief (door het zoeken van synergie en het verdelen van taken) lokale en internationale partners opzoekt. De geïntegreerde benadering is een flexibele werkwijze die afhankelijk van de context wordt toegepast en op basis van geleerde lessen wordt aangepast.

Tegen deze achtergrond is in de artikel 100-brief van 2013 geschreven dat het adresseren van de complexe problematiek in Mali om een geïnte-

greerde benadering vraagt, waarbij interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, het versterken van overheidsstructuren, sociaaleconomische ontwikkeling en bevordering van het politieke proces in onderlinge samenhang moeten worden uitgevoerd. Hierbij werd gemeld dat «Nederland niet op al die terreinen even ambitieus zal bijdragen en daarom zoekt naar een aansluiting tussen de eigen activiteiten en die van andere partners, zoals de VN en de EU, die actief zijn in de regio».

Deze geïntegreerde benadering kreeg onder meer invulling door de uitbreiding van het ontwikkelingsprogramma met het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Het bilaterale Veiligheid en Rechtsordeprogramma moest zich richten op het bevorderen van legitieme stabiliteit en veiligheid door de onderliggende oorzaken van fragiliteit of conflict aan te pakken. Hierbij werd onder andere samengewerkt met het civiele deel van MINUSMA en werden activiteiten ondersteund op het gebied van rechtsstaatontwikkeling in de gebieden waar ook MINUSMA actief was. De toenemende inzet in EU-missies onderstreept eveneens de inzet op een geïntegreerde benadering. Om het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inzet te kunnen waarborgen werden ook personele maatregelen genomen. Zo werd naast civiele inzet (zie bevinding 10) op de ambassade in Bamako onder andere een project-Defensie-attaché, een medewerker Veiligheidsbeleid en een medewerker Veiligheid & Rechtsorde aangesteld.

Het concept en de voorgenomen operationalisering van de geïntegreerde benadering kreeg op deze wijze in de artikel 100-brieven vorm en evolueerde naar gelang het speelveld of de omstandigheden veranderden. Het kabinet herkent evenwel het beeld uit de evaluatie dat de samenhang van de Nederlandse inzet voor betrokkenen, met name het uitgezonden personeel, door de jaren heen niet altijd duidelijk is geweest. Hierdoor kwam een wisselend beeld naar voren van wat het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inspanningen inhield en betekende voor de taken en verantwoordelijkheden van uitgezonden medewerkers. Daarbij zorgde het feit dat MINUSMA *an sich* een geïntegreerde missie is eveneens, voor conceptuele verwarring. Het kabinet neemt de aanbevelingen die ten aanzien van de geïntegreerde benadering in de evaluatie worden gedaan mee in de ontwikkeling van het interdepartementale beleid rondom de geïntegreerde benadering en de toekomstige voorbereiding en uitvoering van bijdragen aan missies.

Doelen en strategisch narratief

12. Bevinding: Er was geen politiek-strategisch doel geformuleerd, waardoor het ook ontbrak aan een strategisch narratief over de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.

Het kabinet erkent dat er voorafgaand aan de missie geen overkoepelend politiek-strategisch doel is geformuleerd en de doelstelling afhankelijk van de politieke actualiteit en het politieke draagvlak door de jaren heen kon veranderen. Mede als gevolg hiervan veranderde ook het discours van de artikel 100-brieven, waarin bijvoorbeeld het belang van migratie toenam. De verschuivende Nederlandse doelstellingen sloten gaandeweg niet altijd aan bij het mandaat van MINUSMA, dat zich primair richtte op het bestendigen van de vrede tussen de partijen die zich hebben verbonden aan het vredesproces. Dit leidde tot een diffuus beeld van wat de Nederlandse inzet in MINUSMA beoogde en tot te ambitieuze verwachtingen over wat Nederland met zijn deelname aan MINUSMA in Mali kon bereiken. Hoewel er regulier interdepartementaal overleg plaatsvond, had er gedurende de missie meer strategische sturing en reflectie op de Nederlandse bijdrage en bijbehorend narratief kunnen plaatsvinden.

Het kabinet neemt de aanbevelingen van IOB mee in toekomstige voorbereiding van missies. Om hieraan invulling te geven zal het kabinet in artikel 100-brieven een duidelijke formulering van missiemandaat en Nederlandse doelstellingen in missies opnemen. Dit draagt enerzijds bij aan de communicatie over de doelstellingen richting belanghebbenden, en anderzijds aan het vaststellen of deze doelstellingen zijn behaald. Het kabinet heeft het belang hiervan naar aanleiding van de ervaringen in Afghanistan reeds onderkend. Om hieraan uitvoering te geven werd de doelstelling en reikwijdte van de Nederlandse deelname met een C-130 transportvliegtuig aan de VN-missie MINUSMA scherper afgebakend in de artikel 100-brief «Aanvullende artikel-100 brief over de voorziene bijdrage van een C130-transportvliegtuig aan VN-missie MINUSMA in Mali» van 15 oktober 2021 (Kamerstuk 29 521, nr. 426). Ook in de Voortgangsrapportage over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak heeft het kabinet hier rekenschap van gegeven en gesteld dat onder meer vanwege de context, de inzet een realistisch ambitieniveau behoeft (Kamerstuk 27 925, nr. 911). Ten slotte is het belang van een heldere en eenduidige formulering van doelstelling(en) van een artikel 100-missiebijdrage reeds onderstreept in onder andere de Kamerbrief van 29 mei 2020 over de toekomstige invulling van monitoring en evaluatie van artikel 100-missies. Hierin is toegezegd om bij toekomstige artikel 100-missies standaard monitoring en evaluatie als aandachtspunt op te nemen (Kamerstuk 27 925, nr. 721).

Ter afsluiting

De eindevaluatie van IOB bevat waardevolle bevindingen en aanbevelingen die het kabinet, voor zover nog niet gebeurd, ter harte neemt en meeneemt in toekomstige voorbereiding en uitvoering van Nederlandse bijdragen aan missies. Deze bijdragen zullen, zoals eerder benoemd, veelal plaatsvinden in een weerbarstige context. Ondanks deze moeilijke omstandigheden, waarin resultaten niet gemakkelijk te behalen zijn en inzet doorgaans gepaard gaat met risico's, acht het kabinet het van belang bij te blijven dragen aan internationale missies ter bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Hiermee worden immers ook de Europese en Nederlandse veiligheidsbelangen gediend.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius