

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen

Voorwoord

1. Over dit rapport

- 1.1 Aanleiding
- 1.2 Onderzoeksdoelstelling en -vragen
- 1.3 Onderzoeks aanpak en methodologie
- 1.4 Opzet van dit rapport

2. MINUSMA

- 2.1 De aanleiding tot MINUSMA
- 2.2 Een verschuivend mandaat in een verslechterend veiligheidsklimaat
- 2.3 MINUSMA in de praktijk
- 2.4 Politieke en veiligheidscontext van Mali sinds 2019
- 2.5 Conclusies

3. Het Nederlandse besluitvormingsproces en de doelen van de bijdrage

- 3.1 De besluitvorming rond de deelname aan MINUSMA
- 3.2 De Artikel 100-procedure en de doelen van de Nederlandse bijdrage
 - 3.2.1 Belangen en politiek-strategische doelen
 - 3.2.2 Praktische doelen
- 3.3 Voorgenomen inzet
- 3.4 Conclusies

4	4. De Nederlandse militaire bijdrage in de praktijk	24
5	4.1 De onderdelen van de Nederlandse militaire bijdrage en hun samenhang	26
6	4.1.1 De onderdelen van de Nederlandse militaire bijdrage	26
6	4.1.2 Ontwerp en samenhang van de militaire bijdrage	27
6	4.2 Nederlandse inlichtingenbijdrage en het MINUSMA-inlichtingenecosysteem	29
6	4.2.1 Onduidelijkheid over de rol en doelen van ASIFU	29
6	4.2.2 Aansluiting ASIFU op bestaande organisaties en structuren	30
7	4.2.3 Aansluiting ASIFU op behoeften senior leiderschap	32
8	4.2.4 Kwaliteit van ingezette middelen, en uitdagingen van ASIFU/ISR-coy	33
8	4.3 De overige delen van de Nederlandse militaire bijdrage binnen MINUSMA	35
9	4.3.1 Aansluiting SOLTG en de LRRPTG	35
9	4.3.2 Kwaliteit inzet en middelen, en uitdagingen uitvoering SOLTG en LRRPTG	36
10	4.3.3 Aansluiting Helidet	38
10	4.3.4 Kwaliteit inzet en middelen, en uitdagingen in de uitvoering Helidet	39
13	4.4 Inlichtingengestuurd optreden en het beschermen van burgers en VN-troepen	39
13	4.5 Opvolging en overdracht militaire middelen	40
17	4.5.1 ASIFU en de ISR-coy	40
17	4.5.2 SOLTG en LRRPTG	40
17	4.5.3 Helidet	41
17	4.6 Conclusies	41
18		
19	5. De Nederlandse politie- en KMar-bijdrage en civiele bijdrage	43
20		
20		
21	5.1 De Nederlandse bijdrage aan UNPOL	44
23	5.2 Aansluiting van de politie- en KMar-bijdrage op de behoeften van MINUSMA	45
23	5.3 Realisatie doelstellingen politiebijdrage	46
23	5.4 De Nederlandse civiele bijdrage	48
23	5.5 Conclusies	49

6.	Een geïntegreerde missie?	50
6.1	Conceptuele onduidelijkheid en verschillende interpretaties	51
6.1.1	Aansluiting met andere (niet-MINUSMA) activiteiten van Nederland in Mali	51
6.1.2	Aansluiting bij andere VN- en EU-initiatieven	52
6.1.3	MINUSMA als geïntegreerde missie	52
6.1.4	De Nederlandse bijdrage als geïntegreerd geheel	53
6.2	Conclusies	54
7.	Strategisch narratief	55
7.1	Het narratief voor de Tweede Kamer	56
7.2	Het narratief voor de burger	57
7.3	Het narratief voor het uitgezonden personeel	58
7.4	Conclusies	59
8.	Bevindingen en aanbevelingen	60
	De resultaten van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA	61
	De militaire bijdrage	61
	De politie-, KMar- en civiele bijdrage	61
	Een gebrek aan geïntegreerd werken en aan een strategisch narratief	61
	Lessen: bevindingen en aanbevelingen	62
	Militair	62
	Politie en civiel	65
	Geïntegreerde benadering	66
	Doelen en strategisch narratief	67
	Eindnoten	68

Lijst van afkortingen

Afkorting	
AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
3D	Defence, Development en Diplomacy
APR	Accord pour la Paix et la Réconciliation
ASIFU	All Sources Information Fusion Unit
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CONTCO	Contingentscommando
DDR	Disarmement, Demobilization and Reintegration
DOPS	Directie Operaties (Ministerie van Defensie)
DCOS OPS	Deputy Chief of Staff Operations
ECOWAS	Economic Community of West African States
EUCAP	Europese Capaciteitsopbouwmissie
EUTM	Europese Militaire Trainingsmissie
FC	Force Commander
Helidet	Helikopterdetachement
IED	Improvised Explosive Device
IMB	Intelligence Management Board
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IPO	Individual Police Officer
ISAF	International Security Assistance Force
ISR-coy	Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Company
IVS	Internationale Veiligheidsstrategie
JCB	Joint Coordination Board
JMAC	Joint Mission Analysis Centre
JOC	Joint Operations Centre
JSD	Joint Support Detachment
KMar	Koninklijke Marechaussee

Afkorting	
LRRPTG	Long Range Reconnaissance Patrol Task Group
MEDEVAC	Medische Evacuatie
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MNLA	Mouvement National pour la Libération d'Azawad
MONUSCO	United Nations Stabilization Mission in the D.R. Congo
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
ONUC	United Nations Operation in the Congo
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OVV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PoC	Protection of Civilians
SOLTG	Special Operations Land Task Group
SF	Special Forces
SRSR	Special Representative of the Secretary-General
SSR	Security Sector Reform
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UNAMID	United Nations Hybrid Operation in Darfur
UNDPKO	UN Department of Peacekeeping Operations
UNDSS	United Nations Department of Safety and Security
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UNPOL	United Nations Police
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN Veiligheidsraad

Voorwoord

Tussen 2014 en 2019 leverde Nederland een relatief grote bijdrage aan de VN Multi-dimensionale Geïntegreerde Stabilisatie Missie in Mali (MINUSMA). De inzet was voornamelijk gericht op het verbeteren van de inlichtingencapaciteiten van de missie. Naast militairen zijn ook politieagenten, KMar-personeel en civiele experts ingezet. De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de gehele bijdrage in de periode 2014-2019 geëvalueerd.

Sinds de beëindiging van de Nederlandse militaire bijdrage aan MINUSMA is in Mali veel veranderd. Hoewel dit onderzoek zich beperkt tot de periode 2014-2019, wordt het gepubliceerd op een moment dat de internationale gemeenschap zich beraadt over toekomstige inspanningen in Mali. In bredere zin zijn op basis van dit rapport lessen te trekken voor toekomstige Nederlandse bijdragen aan VN missies. Het biedt inzichten in hoe nuttig een Nederlandse bijdrage aan dergelijke missies kan zijn en bevat aandachtspunten voor de toekomstige uitzending van Nederlandse militairen, politieagenten en civiele experts.

Aan het rapport dat voor u ligt, hebben verschillende onderzoekers meegewerkt. Dit waren: Johannes Claes (gedetacheerd vanuit Instituut Clingendael) Sam Streefkerk, Anne Bakker, Wendy van der Neut (allen IOB) en Martijn Kitzen (hoogleraar irreguliere oorlogsvoering, gedetacheerd vanuit de Nederlandse Defensie academie).

Een externe referentiegroep onder voorzitterschap van Arjan Schuthof (IOB) heeft het onderzoek begeleid. Deze bestond behalve uit vertegenwoordigers van relevante beleidsdirecties van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, en Justitie en Veiligheid uit drie wetenschappelijk deskundigen: Prof. Dr. Mirjam de Bruijn, hoogleraar Afrikanistiek aan de Universiteit Leiden, Niels van Willigen, universitair hoofddocent Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden, en Christ Klep, militair historicus. Prof. dr. ir. Bas Rietjens, hoogleraar Inlichtingen en Veiligheid aan de Nederlandse Defensie Academie en bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden, was aan het project verbonden als extern adviseur en heeft het militaire inlichtingengedeelte van commentaar voorzien. IOB is hen erkentelijk voor hun bijdragen.

De interne peer review werd verzorgd door een klankbordgroep bestaande uit IOB-collega's Arjan Schuthof (voorzitter), Paul Westerhof, Rens Willems en Kirsten Lucas.

Namens IOB bedank ik alle leden van de externe referentiegroep en de klankbordgroep voor hun advies en ondersteuning. Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden.

De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport berust bij IOB.

Dr. Peter van der Knaap

*Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken*

1. Over dit rapport

1.1 Aanleiding

In mei 2019 kwam na vijf jaar een voorlopig einde aan de deelname van Nederlandse militaire eenheden aan de VN Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatie Missie in Mali (MINUSMA).

Voor Nederlandse bijdragen aan Artikel 100-missies,ⁱ en dus ook voor de bijdrage aan MINUSMA, geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren.ⁱⁱ Een interne evaluevaluatie van MINUSMA was al in gang gezet door de betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken, Defensie, en Justitie en Veiligheid) toen in februari 2020 de motie-Bosman werd aangenomen. Hierin werd de regering gevraagd een onafhankelijke partij te betrekken bij de uitvoering van evaluevaluaties.ⁱⁱⁱ

Naar aanleiding van deze motie hebben de betrokken ministeries de inhoudelijk onafhankelijke directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht de evaluevaluatie van MINUSMA uit te voeren. IOB deed dit tussen april 2021 en mei 2022. Met dit rapport presenteert IOB haar bevindingen en aanbevelingen.

1.2 Onderzoeksdoelstelling en -vragen

IOB had als taak te onderzoeken in hoeverre de doelen van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA zijn bereikt en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor de besluitvorming over en opzet en uitvoering van toekomstige missies. Daarbij werd de volledige Nederlandse bijdrage meegenomen: de inzet van militairen, politie- en KMar-functionarissen en civiele deskundigen.

Hoofdvraag: In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA bereikt en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige missies?

Onderzoeksvraag 1: Wat waren de doelen van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA? En met welke middelen en werkwijze wilde Nederland deze doelen behalen?

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage bereikt? Wat ging er goed en wat minder goed?

Onderzoeksvraag 3: Context: In hoeverre heeft MINUSMA als geheel haar doelen tot dusverre bereikt en welke factoren hebben hieraan bijgedragen?

Vraag 3 is uitdrukkelijk meegenomen om de context waartegen de Nederlandse bijdrage zich afspeelde te schetsen. Om een beeld te krijgen van de werking en effectiviteit van MINUSMA heeft IOB gebruikgemaakt van de inzichten uit de bestaande literatuur.

ⁱ Artikel 100-missies zijn missies waarbij Nederland de krijgsmacht inzet voor de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. In Artikel 100 van de Grondwet staat dat het kabinet het parlement vooraf moet informeren over een dergelijke inzet, tenzij dwingende redenen dit beletten.

ⁱⁱ Zie Kamerbrief over de werking van de Artikel 100-procedure en het Toetsingskader (22 januari 2014), Kamerstukken 2013-2014, 29 521, nr. 226: 'Na beëindiging van de Nederlandse inzet wordt een evaluevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.'

ⁱⁱⁱ Kamerstukken II 2019-2020, 27 925, nr. 699 (6 februari 2020).

Onderzoekers van de Universiteit van Kent hebben die geanalyseerd en samengevat. Deze literatuurstudie is afzonderlijk te raadplegen op de [website van IOB](#).

Onderzoeksvraag 4: Welke lessen kunnen er worden getrokken voor de besluitvorming over en opzet en uitvoering van toekomstige missies?

1.3 Onderzoeksaanpak en methodologie

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden heeft IOB een kwalitatieve onderzoeksmethode gehanteerd die bestond uit semigestructureerde interviews, analyse van publieke en interne documenten en een literatuurstudie. In totaal werden 128 diepte-interviews uitgevoerd met beleidsmedewerkers van de drie betrokken ministeries, uitgezonden personeel, VN-personeel, wetenschappers, beleidsdeskundigen, ambassadepersoneel van EU-lidstaten en personeel van internationale organisaties in Mali, en Malinese autoriteiten en lokale Malinese organisaties. De interviews vonden deels op locatie plaats, deels via videoverbinding. Gegeven de materie en de aard van het onderzoek werden alle interviews op basis van vertrouwelijkheid en anonimiteit gehouden. Het onderzoeksteam heeft in oktober 2021 een werkbezoek afgelegd aan Mali (Bamako en Gao) en ter plekke interviews afgenomen. Hierbij is samengewerkt met twee lokale consultants. Naast de interviews vond ook een documentanalyse plaats die zich concentreerde op interne beleidsdocumenten van de betrokken ministeries en openbaar bronnenmateriaal als Kamerstukken en mediaberichten. Ten slotte voerde de Universiteit van Kent in opdracht van het onderzoeksteam een literatuurstudie uit van rapporten en (wetenschappelijke) artikelen.

Alle bevindingen in dit rapport zijn getrianguleerd: documenten en interviews met de hierboven genoemde mensen zijn geanalyseerd en met elkaar vergeleken.

Afbakening en methodologische beperkingen

Bijdrage van Nederland aan de Malinese veiligheidscontext: Op basis van de onderzoeksaanpak en methodologie kan geen causaal verband tussen de Nederlandse bijdrage en de algehele veiligheidscontext in Mali worden aangetoond (impactniveau). Deze studie heeft als doel de specifieke Nederlandse bijdrage binnen MINUSMA te analyseren

(outcome-niveau). Hoewel de context opmerkelijke veranderingen onderging gedurende de jaren dat Nederland bijdroeg aan MINUSMA, vallen de ontwikkelingen niet toe te schrijven aan de specifieke Nederlandse bijdrage en worden deze verbanden in deze studie niet gelegd, tenzij er wel een uitdrukkelijk verband is, bijvoorbeeld op lokaal niveau.

Lokale stemmen: De meerderheid van de respondenten van deze studie is Nederlands. Hoewel het onderzoeksteam door een bezoek aan Mali en het inzetten van Malinese onderzoekers heeft geprobeerd een zo breed mogelijk spectrum aan standpunten te verzamelen, komen lokale stemmen, mede door de aard van het onderzoek, in deze studie slechts in beperkte mate aan bod.

Incidenten en ongelukken: Tijdens de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA hebben zich tragische gebeurtenissen voltrokken: vier Nederlandse militairen zijn omgekomen tijdens een mortierongeluk en een helikoptercrash en er waren verschillende gewonden te betreuren. Deze evaluatie richt zich op het beleidsniveau en niet of zeer beperkt op het operationele niveau van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Er is dan ook geen onderzoek gedaan naar incidenten en ongelukken die zich hebben voorgedaan in de uitzendperiode. Bovendien hebben andere onderzoeksorganisaties met daartoe specifieke onderzoeksexpertise bepaalde incidenten al onderzocht of loopt er nog onderzoek op dit terrein.^{iv} Deze incidenten worden daarom bewust niet behandeld in deze studie. Naar middelen en materieel van eenheden is gekeken voor zover dit relevant was voor het behalen van de gestelde doelen. Een dieptestudie is hier niet naar verricht.^v

Financiële aspecten van de bijdrage: Deze studie richt zich uitsluitend op het beleidsproces en de uitwerking daarvan en gaat niet in op de financiële aspecten van de missie. De expertise van een dergelijk onderzoek ligt bij een auditdienst of andere onderzoeksorganisatie.

Vertrouwelijke informatie: Een laatste beperking betreft de aard van het onderwerp van deze evaluatie. Niet alle activiteiten, partners en werkterreinen worden genoemd. Naast interne en vertrouwelijke documenten zijn ook (staats)geheime stukken geraadpleegd. Deze zijn ter achtergrond gebruikt, maar daar wordt niet naar verwezen.

^{iv} Zo heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) onderzoek gedaan naar het mortierongeluk dat in 2016 in Mali plaatsvond en waarbij twee Nederlandse militairen zijn omgekomen. Dit onderzoek is in 2022 heropend. Zie *Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), Mortierongeval Mali*.

^v De Algemene Rekenkamer heeft in 2018 een onderzoek gepubliceerd naar de gereedstelling van de Long Range Reconnaissance Patrol Task Group (LRRPTG). Zie *Algemene Rekenkamer (2018), Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali, Goed improviseren vergt goede voorbereiding*.

1.4 Opzet van dit rapport

Dit rapport telt acht hoofdstukken. Na dit inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 ingegaan worden op de context. Hier wordt stilgestaan bij MINUSMA als geheel, haar totstandkoming en haar uitdagingen. In hoofdstuk 3 wordt het beleidstheoretisch kader geschetst waarbinnen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA werd vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt ook geanalyseerd hoe de besluitvorming rond de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA zich voltrok en welke belangen daarin een rol speelden. Vervolgens worden de doelen beschreven zoals die formeel werden voorgesteld. In de hoofdstukken 4 en 5 worden respectievelijk de militaire, politie- en civiele bijdragen geëvalueerd. Hierbij wordt onderzocht hoe de Nederlandse bijdrage aansloot op de behoeften van de VN en op de VN-context. Daarnaast wordt geanalyseerd hoe de ingebrachte middelen zich verhielden tot de doelstellingen. In deze hoofdstukken wordt ook beschreven waarom bepaalde doelen wel of niet zijn bereikt en wat daarbij goed of niet goed liep. In hoofdstuk 6 komt de geïntegreerde benadering aan de orde, wat een uitgangspunt was van de Nederlandse bijdrage. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe deze benadering werd gepresenteerd, op welke manier(en) deze vervolgens werd opgevat en hoe de benadering zich vertaalde naar de praktijk. Hoofdstuk 7 gaat in op het narratief van de missie: wat was het verhaal achter de Nederlandse bijdrage? Het rapport sluit in hoofdstuk 8 af met de lessen die getrokken kunnen worden. Die worden gepresenteerd in de vorm van bevindingen en aanbevelingen.



2. MINUSMA

Dit hoofdstuk gaat kort in op de totstandkoming van MINUSMA en op de voornaamste ontwikkelingen in Mali en binnen de missie sinds 2013.ⁱ Eerst wordt de directe aanleiding tot MINUSMA besproken (paragraaf 2.1), waarna wordt ingegaan op het verschuivende mandaat van de missie in een verslechterende Malinese veiligheidscontext (paragraaf 2.2). Ten slotte wordt stilgestaan bij de resultaten van MINUSMA in de praktijk (paragraaf 2.3) en de uitdagingen waar de missie voor staat (paragraaf 2.4). Hierbij wordt ook kort ingegaan op de recente politieke gebeurtenissen in Mali.

2.1 De aanleiding tot MINUSMA

MINUSMA werd op 25 april 2013 in het leven geroepen via Resolutie 2100 van de VN Veiligheidsraad (hierna ook: VNVR), waarin werd besloten de lopende *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA) om te vormen tot een missie onder VN-vlag.ⁱⁱ

De reden tot het opzetten van een internationale stabilisatiemacht in Mali was een complexe en diepewortelde crisis die het voortbestaan van de Malinese staat bedreigde sinds het uitbreken van een gewapende opstand in het noorden van het land in 2012. Opstanden in noordelijk Mali zijn een terugkerend fenomeen sinds de onafhankelijkheid van het land in 1960. De opstand van 2012 was de vierde in zijn soort en kwam voort uit het niet naar de praktijk uitwerken van de bepalingen uit eerdere Vredesakkoorden.ⁱⁱⁱ Verschillende facties vonden elkaar in hun onvrede over de trage uitvoering van deze akkoorden en vormden in oktober 2011 de *Mouvement National pour la Libération d'Azawad* (MNLA). Het doel van de opstandelingen was autonomie van de regio's Timboektoe, Gao en Kidal.^{iv}

In januari 2012 vonden de eerste schermutselingen plaats in en rond de noordoostelijke stad Menaka, waarna de MNLA, door het ontbreken van tegenstand door de Malinese strijdkrachten, snel kon oprukken. In april van dat jaar werden de meeste noordelijke steden gecontroleerd door de rebellen en werd Gao als hoofdstad van Azawad uitgeroepen. De Malinese autoriteiten in Bamako waren er in de decennia voorafgaand aan de crisis van 2012 niet in geslaagd het noorden op een adequate wijze te vertegenwoordigen en tegemoet te komen aan de politieke en sociaaleconomische grieven van de regio.

De opstand in het noorden breidde zich uit naar Centraal-Mali en destabiliseerde het land ook op politiek vlak. In Bamako was onvrede over de manier waarop de centrale regering omging met het rebelse noorden. De spanning in de hoofdstad liep op en een staatsgreep volgde in maart 2012, waarbij het Malinese leger president Amadou Toumani Touré, aan de macht sinds 2002, uit zijn ambt ontzette. Het land belandde in een fragiele transitieperiode waarin interim-president Dioncounda Traoré vanaf april 2012 zowel de catastrofale veiligheidssituatie in het noorden moest aanpakken en tegelijkertijd de constitutionele orde van het land opnieuw op de rails moest krijgen, onder meer door het organiseren van verkiezingen.

Ondertussen viel het gemeenschappelijk Toeareg-front in het noorden uit elkaar en vormden zich rivaliserende facties. Aan al-Qaeda gelinkte groeperingen, al aanwezig in Mali voor het uitbreken van de opstand, verdreven vanaf mei 2012 de separatistische rebellen uit de noordelijke steden en bouwden een lokaal bestuursstelsel uit dat was gebaseerd op jihadistisch bestuur. Het steeds uitbreiden van het door deze groeperingen gecontroleerde gebied richting het centrum van Mali en de hieraan gelinkte bedreiging van de Malinese staat leidde uiteindelijk tot een steunverzoek van de Malinese autoriteiten aan de Franse regering.^v Deze bracht hierop de Franse militaire operatie 'Serval' op de been in januari 2013. Tegelijkertijd besloot de Europese Unie een militaire trainingsmissie in het land op te zetten om de Malinese strijdkrachten op te leiden en te helpen de territoriale integriteit van het land te bewaken.¹

De Franse interventie keerde het tij. Onder leiding van Frankrijk werd in hoog tempo het grondgebied in het centrum en noorden van het land heroverd. De vraag van de Malinese regering om een blijvende internationale troepenmacht die de stabiliteit van Mali zou

ⁱ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op een literatuurstudie die in opdracht van IOB is uitgevoerd door de Universiteit van Kent. Het neemt ten dele onderzoeksvraag 3 in beschouwing, waarbij wordt stilgestaan bij de impact die MINUSMA als geheel heeft gehad. Verschillende van de stellingnames in dit hoofdstuk zullen ook expliciet naar deze studie verwijzen (met als referentie Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent).

ⁱⁱ Dit werd bekrachtigd door VNVR Resolutie 2100 van 25 april 2013.

ⁱⁱⁱ De derde Toeareg-opstand in 2006 kwam voort uit dezelfde onvrede.

^{iv} De huidige regio's Menaka en Taoudenni waren ten tijde van de vorming van de MNLA nog geen aparte administratieve regio's, maar maakten deel uit van respectievelijk de regio Gao en de regio Timboektoe.

^v Een keerpunt was de val van Konna in Centraal-Mali. France 24 (10 januari 2013), Ansar Dine islamists seize Malian town of Konna.

Figuur 1. Tijdlijn ontwikkelingen 2012-2019.



kunnen bevorderen, leidde tot het omvormen van de sinds januari 2013 aanwezige AFISMA-missie tot MINUSMA. AFISMA, in het leven geroepen door de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en daarna bekrachtigd door de VN Veiligheidsraad in december 2012 werd in allerijl opgezet om de opmars van gewapende groeperingen te stoppen. De coalitie bestond voornamelijk uit regionale troepen. MINUSMA integreerde deze al aanwezige missie vanaf juli 2013, volgend op het mandaat van de VN Veiligheidsraad van april van dat jaar, en leidt sindsdien de stabilisatie-inspanning van de internationale gemeenschap in Mali.

Gelijktijdig liepen de activiteiten van de Franse interventie-missie Serval af in juli 2013. Deze missie werd omgevormd tot een bredere veiligheidsmissie met een regionale insteek, Operatie Barkhane. Operatie Barkhane bleef tot 2022 actief in Mali, maar trok zich eerder dit jaar terug uit het land na aankondigingen in 2021 van de Franse president Macron dat Frankrijk de missie beoogde af te bouwen.² Het ecosysteem van veiligheidsactoren in Mali en de regio breidde zich na 2013 verder uit met onder andere de creatie van een troepenmacht voor G5 Sahel (de Force Conjointe; zie box 1) en EUCAP Sahel Mali in 2014. Box 1 bevat een overzicht van de verschillende veiligheidsactoren die tijdens de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA actief waren in Mali.

Box 1: Internationale veiligheidsactoren in Mali ten tijde van de Nederlandse bijdrage

Operatie Serval/Barkhane: Frankrijk zette Operatie Serval op in januari 2013, nadat de Malinese regering had verzocht om steun bij het militair ingrijpen tegen de snel om zich heen grijpende opstand in het noorden van het land.^{vi} De missie werd midden 2014 hervormd tot Operatie Barkhane, die een breder regionaal mandaat had als antiterrorismemissie in de Sahel-regio. De missie trok zich in 2022 terug uit Mali na Franse plannen om de aanwezigheid in de Sahel te hervormen.³

G5 Sahel: De G5 Sahel is een samenwerkingsverband van vijf Sahel-landen (Mauritanië, Mali, Burkina Faso, Niger en Tsjaad) dat in februari 2014 werd opgericht om de coördinatie op het vlak van veiligheid en ontwikkeling te bevorderen.^{vii} De G5 heeft een militaire task force, de 'Force Conjointe', dat bestaat uit militairen van de deelnemende landen en als doel heeft extremistische groeperingen in de regio te bestrijden.⁴ Er is operationele samenwerking tussen Barkhane en de Force Conjointe van de G5. In mei 2022 kondigden de Malinese autoriteiten aan dat Mali zich zal terugtrekken uit de G5.^{viii}

EUTM Mali: EUTM Mali is een militaire trainingsmissie van de Europese Unie die de Malinese strijdkrachten sinds januari 2013 traint en opleidt.⁵ Sinds 2021 ondersteunt de missie ook de Force Conjointe van de G5 met opleidingen en trainingen.⁶ De meest gevoelige activiteiten van de missie, vooral de operationele trainingsactiviteiten, werden in april 2022 opgeschort.⁷ Deze opschorting was het gevolg van het ontbreken van garanties van de Malinese autoriteiten voor het vrij functioneren van EU-missies in Mali evenals een gebrek aan waarborgen ten aanzien van de omgang met de Wagner Group.^{ix8}

EUCAP Sahel Mali: EUCAP Sahel Mali is een civiele trainingsmissie van de Europese Unie die sinds april 2014 de binnenlandse veiligheidsdiensten (politie, gendarmerie en nationale garde) van Mali opleidt om het herstel van het centrale staatsgezag in Noord- (en later ook Centraal-) Mali te bewerkstelligen.⁹ Ook de operationele trainingen van EUCAP Sahel werden in april 2022 opgeschort.

^{vi} Dit werd bekrachtigd door VNVR Resolutie 2085 van 20 december 2012.

^{vii} De Force Conjointe werd verwelkomd in VNVR Resolutie 2359 van 21 juni 2017.

^{viii} Hierdoor is de toekomst van het samenwerkingsverband op het moment van schrijven onzeker. UN News (18 mei 2022), *Mali's withdrawal from G5 Sahel, Joint Force 'a setback' for the region.*

^{ix} Wagner is een particulier militair bedrijf uit Rusland dat naar verschillende plaatsen ter wereld Russische huurlingen uitzendt.

2.2 Een verschuivend mandaat in een verslechterend veiligheidsklimaat

Het oorspronkelijke mandaat van MINUSMA voorzag in steun aan de transitieregering in Mali, in het bijzonder bij het herstellen van staatsgezag in de voornaamste bevolkingscentra in het noorden, het ondersteunen van politieke en electorale processen, het beschermen van burgers, het bevorderen van mensenrechten, humanitaire hulp en de nationale en internationale rechtsorde.¹⁰

Sinds het begin van de missie werd het mandaat van MINUSMA jaarlijks hernieuwd door de VN Veiligheidsraad.¹¹ Het werd meermaals aangepast om beter aan te sluiten bij een veranderende veiligheidscontext. Zo werd in 2015 het Vredesakkoord van Algiers (*Accord pour la paix et la réconciliation*, APR) gesloten door de Malinese regering en (een deel van) de gewapende groeperingen in het noorden.¹² De Veiligheidsraad mandateerde MINUSMA om de uitvoering van het Vredesakkoord te ondersteunen. In de mandaatverlenging van 2016 werd het troepenplafond verhoogd (zie Figuur 2).¹³ Door het escalerende geweld werd dit noodzakelijk geacht om de stabiliteit van Mali te garanderen. In 2017 werd de missie aangespoord om op operationeel en logistiek terrein samen te werken met de Force Conjointe van de G5 Sahel.¹⁴

In 2018 kreeg MINUSMA een bijkomende strategische prioriteit door het toenemende geweld in het centrum van Mali: de hervestiging van staatsgezag in het centrum van het land.¹⁵ Hoewel Centraal-Mali sinds 2016 werd vermeld in het missiemandaat, was dit de eerste keer dat de terugkeer van de staat in dat deel van het land als strategische prioriteit werd genoemd.¹⁶ In 2019 vroeg de Veiligheidsraad opnieuw en explicieter om de bescherming van burgers op te nemen in het mandaat naar aanleiding van de geweldsspiraal in het centrum van Mali ondanks eerdere mandaatwijzigingen in deze richting.¹⁷

Bij de uitvoering van haar mandaat werd MINUSMA geplaagd door meerdere uitdagingen. Zo werd in het MINUSMA-mandaat onder de strategische prioriteit 'terugkeer van de staat' weinig stilgestaan bij de problematische positie van de Malinese staat in de

Noord- (en Centraal-)Malinese context.^x De internationale gemeenschap onderschatte de voorwaarden voor terugkeer en de mogelijke gevolgen op lokaal niveau.^{xi} Het feit dat de Malinese strijdkrachten in toenemende mate verantwoordelijk waren voor burgerslachtoffers (zeker vanaf 2016 en voornamelijk in de regio Mopti) zette bovendien de neutraliteit van de missie nog verder op de helling. Doordat de missie een belangrijk doelwit werd voor jihadistische groeperingen, moest ze een groot deel van haar middelen gebruiken voor *force protection*.¹⁸ Daar kwam bij dat de missie geen extra middelen kreeg voor het uitvoeren van de aanvullende strategische prioriteiten. Daardoor kon de missie niet veel doen aan het beschermen van burgers of het bezweren van de crisis in het centrum van Mali.¹⁹

2.3 MINUSMA in de praktijk

Het uitvoeren van haar mandaat heeft MINUSMA niet altijd populair gemaakt bij de Malinese burgerbevolking en de waardering voor de missie is door de jaren heen dan ook afgenomen.²⁰ Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat de missie de burgers niet goed wist te beschermen, ondanks de focus hierop binnen het mandaat van de missie. Terwijl het geweld tegen de burgerbevolking fors toenam, bleek de missie ondanks herhaalde mandaatwijzigingen niet in staat het geweld een halt toe te roepen.²¹

Er zijn verschillende redenen voor het beperkte succes en die kunnen per regio of tijdvak anders zijn. Hierbij kan enerzijds gewezen worden op het ontbreken van goed opgeleide en toegeruste troepen en middelen.²² Gedurende de missie zijn bepaalde capaciteiten, zoals helikopters en luchttransport (de zogenaamde 'kritische enablers'), steeds schaars geweest.²³ Ook staan de geoeffendheid en uitrusting van westerse contingenten vaak in schril contrast tot die van ontwikkelingslanden, die de meest risicovolle taken dragen binnen de missie.²⁴ Anderzijds moet ook worden gewezen op het feit dat het MINUSMA-mandaat vaak verkeerd begrepen lijkt te worden door de Malinese burgerbevolking.^{xii} Zo stellen respondenten uit het Malinese maatschappelijk middenveld dat MINUSMA een offensievere rol zou moeten spelen in het aanpakken van onveiligheid, bijvoorbeeld op het vlak van contraterroerisme, terwijl ze hier geen mandaat voor heeft.²⁵ Tegelijkertijd werden MINUSMA-troepen, in een context van escalerend geweld, gezien als niet of te

^x Zo werd de vraag wat voor staat er precies moest worden opgebouwd en wat de legitimiteit is van zo'n staat niet in afdoende gesteld. Zie J. Daniel (2017), *Building sovereigns? The UN peacekeeping and strengthening the authority of the state in Lebanon and Mali*, *Global Change, Peace and Security* 29(3), 229-247; S. Zimmermann (2020), *Defining state authority: UN peace operations efforts to extend state authority in Mali and the Central African Republic*, *Stability: International Journal of Security and Development* 9(1); en A. Thurston (2021), *The hollowness of 'governance talk' in and about the Sahel*, ISPI.

^{xi} De jaarlijkse voortgangsrapportages van de Verenigde Naties over de uitvoering van de terugkeer van de staat tekenen steeds een ontnuchterend beeld op van het aantal posities van staatsgezag dat in de regio's aanwezig is. Zie bijvoorbeeld United Nations Security Council (2021), *Report of the Secretary General. Situation in Mali*, S/2021/519.

^{xii} Deze verwarring bestond overigens ook aan Nederlandse zijde en er was een narratief over de missie dat veronderstelde dat ze ook aan contraterroerisme zou doen. Hierover meer in hoofdstuk 7.

weinig reagerend bij geweldsincidenten tegen burgers. Dat is problematisch, omdat de bescherming van burgers tot haar mandaat behoort.²⁶ Deze positie van de missie heeft op meerdere momenten geleid tot protesten bij de burgerbevolking tegen de aanwezigheid van MINUSMA.

Box 2: Activiteiten van MINUSMA

De activiteiten van MINUSMA om haar mandaat uit te voeren, liggen zowel op veiligheids- en politiek vlak als op ontwikkelingsvlak:^{xiii}

- Het ondersteunen van de uitvoering van het vredesakkoord
 - diplomatieke inspanningen bij de ondertekenaars van het Vredesakkoord van Algiers gericht op het respecteren van het Vredesakkoord;
 - ontwapening, demobilisatie en re-integratie;
- Stabilisatie van bevolkingscentra
 - tegengaan van het uitbreiden van de opstand (voornamelijk in de beginfase van MINUSMA);
 - beschermen van de burgerbevolking;
 - kortetermijnontwikkelingsprojecten (Quick Impact Projects) vanuit het MINUSMA Trust Fund;
 - humanitaire hulpverlening;
- Herstel van het staatsgezag
 - ondersteunen van verkiezingsprocessen;
 - ondersteunen van de terugkeer van civiele administratie in het noorden en centrum van het land;
 - documenteren van mensenrechtenschendingen.

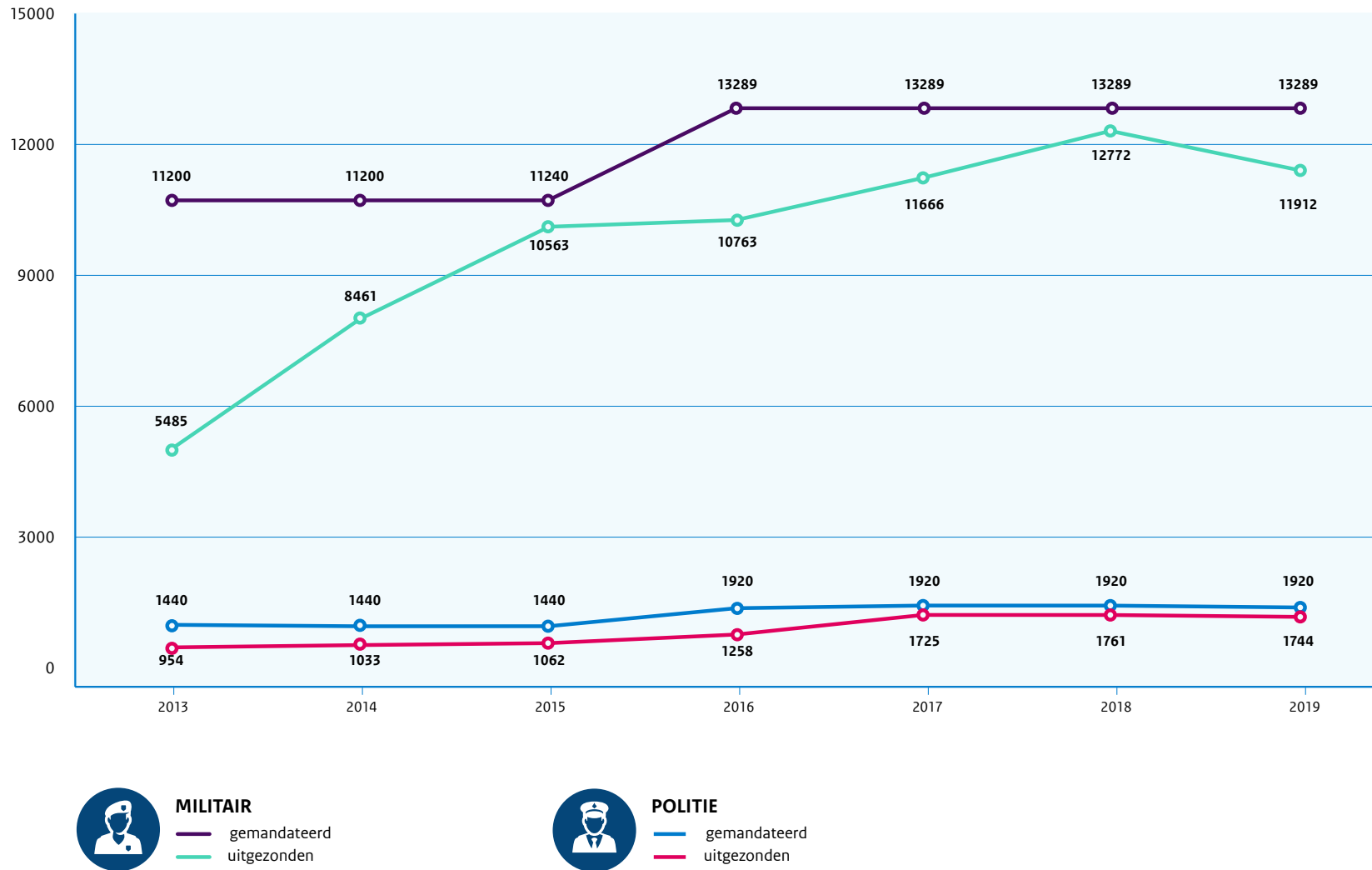
MINUSMA is in de loop van de jaren uitgegroeid tot een groot en bureaucratisch apparaat met een enorme verscheidenheid aan taken. Dit leidde onvermijdelijk tot overlap met bestaande initiatieven en onduidelijk afgebakende interventiedomeinen, en bij momenten zelfs tot tegengestelde belangen. Aan militaire zijde was er bijvoorbeeld tot op zekere hoogte samenwerking met de Franse Operatie Barkhane, waarbij middelen werden gedeeld en Barkhane de VN-missie voorzag van luchtdekking en logistieke en medische steun.^{xiv} Deze samenwerking kon MINUSMA in een lastig parket brengen. Aan Malinese zijde was er namelijk onvrede over de link met Frankrijk. Aan Franse zijde kon de samenwerking met MINUSMA bij momenten lijnrecht tegen de eigen belangen ingaan.^{xv} Ten slotte leidde deze verwevenheid met andere veiligheidsactoren ertoe dat humanitaire actoren in Mali de missie liever ontweken om hun humanitaire principes geen geweld aan te doen.²⁷

^{xiii} Het overzicht in deze box is gebaseerd op Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent. Het is geen volledige lijst van alle activiteiten die MINUSMA heeft uitgevoerd of van alle thema's waarop de missie actief is.

^{xiv} De medische steun wordt in twee richtingen verleend door de betrokken missies. Voorbeelden van de samenwerking tussen Barkhane en MINUSMA in de praktijk zijn terug te vinden in de rapportages van de VN Veiligheidsraad. Zie bijvoorbeeld 'Letter dated 19 October 2018 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council' (S/2018/945).

^{xv} Dit was bijvoorbeeld het geval toen de mensenrechtenafdeling van MINUSMA een Franse luchtaanval onderzocht op het dorp Bounti in Centraal-Mali begin 2021. MINUSMA stelde vast dat er negentien burgerslachtoffers gevallen waren bij de Franse aanval, wat tot zeer scherpe reacties leidde van het Franse ministerie van Defensie.

Figuur 2. MINUSMA: gemandateerd vs. uitgezonden personeel 2013-2019.



Tabel 1. Top vijf militaire bijdragen aan MINUSMA 2013-2019 (alle bijdragende landen).

2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019 (situatie april)	
1	Tsjaad 1117	1	Bangladesh 1580	1	Burkina Faso 1717	1	Burkina Faso 1719	1	Burkina Faso 1710	1	Burkina Faso 1704	1	Burkina Faso 1708
2	Togo 939	2	Tsjaad 1089	2	Bangladesh 1583	2	Tsjaad 1447	2	Bangladesh 1395	2	Tsjaad 1447	2	Tsjaad 1441
5	Niger 865	5	Togo 935	5	Tsjaad 1148	5	Bangladesh 1410	5	Tsjaad 1395	5	Bangladesh 1410	5	Bangladesh 1298
4	Burkina Faso 864	4	Burkina Faso 856	4	Togo 933	4	Senegal 1105	4	Senegal 1057	4	Senegal 1105	4	Senegal 1278
5	Senegal 585	5	Niger 851	5	Niger 863	5	Togo 934	5	Togo 938	5	Egypte 1070	5	Egypte 1075
18	Nederland 4	6	Nederland 538	8	Nederland 558	14	Nederland 418	13	Nederland 297	14	Nederland 236	12	Nederland 262

Tabel 2. Top vijf militaire bijdragen aan MINUSMA 2013-2019 (westerse landen).

2013		2014		2015		2016		2017		2018		2019 (situatie april)	
1	Duitsland 62	1	Nederland 538	1	Nederland 558	1	Nederland 418	1	Duitsland 553	1	Duitsland 367	1	Duitsland 370
2	Nederland 4	2	Zweden 147	2	Zweden 220	2	Duitsland 251	2	Zweden 328	2	Zweden 239	2	Nederland 262
3	Noorwegen 4	3	Noorwegen 22	3	Frankrijk 29	3	Zweden 202	3	Nederland 297	3	Nederland 236	3	Zweden 261
4	Zweden 4	4	Frankrijk 17	4	Noorwegen 23	4	Portugal 68	4	VS 26	4	Canada 140	4	Canada 142
5	Turkije 3	5	Denemarken 10	5	Denemarken 20	5	Denemarken 39	5	Frankrijk 22	5	België 60	5	België 91

*De cijfers in deze tabellen zijn gebaseerd op de VN-rapportages uit de maand december van elk jaar van de Nederlandse bijdrage, met uitzondering van de cijfers voor 2019 (hier wordt de rapportage van april gebruikt, vóór de Nederlandse terugtrekking).

2.4 Politieke en veiligheidscontext van Mali sinds 2019

De Malinese politieke en veiligheidssituatie is er de laatste drie jaar verder op achteruitgegaan, wat heeft geleid tot een geïsoleerde positie van het land in de internationale arena. Een staatsgreep in augustus 2020 maakte een einde aan het bewind van Ibrahim Boubacar Keita, die sinds 2012 aan de macht was.²⁸ De staatsgreep volgde na maanden van protesten over de verkiezingen van maart en april 2020.^{xvi} Als reactie op de staatsgreep legde ECOWAS, het regionale samenwerkingsverband waartoe Mali behoort, sancties op aan Mali. De sancties werden opgeheven toen een interim-regering benoemd werd die gedurende achttien maanden de overgang naar een democratisch verkozen regering moest leiden.^{xvii} In mei 2021 volgde een tweede staatsgreep, onder leiding van Assimi Goïta.^{xviii} Er volgden nieuwe sancties van ECOWAS toen in november 2021 bleek dat de militaire junta onder leiding van Goïta zich niet aan de voorwaarden van het opgestelde transitiecharte zou houden.^{xix} Een versterkend element voor de zorgen van de internationale gemeenschap over Mali was de aanwezigheid van de Wagner Group in Mali.^{xx}

Deze verschillende elementen leidden ertoe dat een aantal veiligheidsinitiatieven tijdelijk werd opgeschort. Zo werd het operationele gedeelte van de militaire en civiele trainingsmissies van de EU (EUTM Mali en EUCAP Sahel Mali) opgeschort (zie box 1). Een Europees militair antiterrorisme-initiatief onder leiding van Frankrijk, Taakgroep Takuba, verloor ook momentum in Mali door de snel verslechterende relatie tussen Frankrijk en Mali en werd stopgezet.^{xxi} MINUSMA is daarmee een van de weinige grote multilaterale initiatieven die op het moment van schrijven nog actief zijn in Mali.

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk werd beknopt ingegaan op hoe de MINUSMA-missie als geheel functioneert en welke belemmeringen ze ervaart. MINUSMA heeft haar doelen op het moment van schrijven niet kunnen bereiken. Factoren die hieraan bijdragen, zijn een verslechterende veiligheidssituatie, de problematische positie van de centrale Malinese staat, het ontbreken van voldoende kwalitatieve en kwantitatieve middelen voor MINUSMA en haar impopulariteit bij de lokale bevolking.

^{xvi} De protestbeweging (de M5-RFP) riep vanaf juni 2020 op tot het ontslag van president Keita.

^{xvii} De interim-regering stond onder leiding van Bah Ndaw en Moctar Ouane. Reuters (6 oktober 2020), *West African leaders lift sanctions on Mali*.

^{xviii} Goïta is kolonel in het Malinese leger en was onder de regering van Ndaw vicepresident. B. Haidara (2021), *Inside Mali's coup within a coup. The Conversation*.

^{xix} De EU onderschrijft en ondersteunt deze sancties. Raad van de EU (4 februari 2022), *Mali: EU adopts targeted sanctions against five individuals*.

^{xx} In december 2021 kondigde de Raad van Buitenlandministers sancties aan tegen de Wagner Group. Raad van de EU (13 december 2021), *Beperkende EU-maatregelen tegen de Wagner-groep*.

^{xxi} Verschillende Europese landen besloten in 2022 hun bijdrage aan Takuba stop te zetten.



3. Het Nederlandse besluitvormings- proces en de doelen van de bijdrage

Dit hoofdstuk gaat in op de besluitvorming rond de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA (paragraaf 3.1), de belangen die speelden binnen de betrokken ministeries en de doelen die het kabinet voor ogen had (paragraaf 3.2). Bovendien wordt in paragraaf 3.2 beschreven hoe het kabinet de Nederlandse bijdrage presenteerde aan de Tweede Kamer. Hiermee ontstaat een beeld van het beleidstheoretisch kader dat de betrokken ministeries voor ogen hadden bij het ontwerpen van de bijdrage, en welke middelen zij hiervoor wilden inzetten (paragraaf 3.3).

3.1 De besluitvorming rond de deelname aan MINUSMA

Het kabinet informeerde de Tweede Kamer op 2 juli 2013 per brief dat het de wenselijkheid en mogelijkheid onderzocht van een geïntegreerde Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.²⁹ Op 1 november 2013 volgde de Artikel 100-brief die deze bijdrage en de motivering ervan toelichtte.³⁰

De Nederlandse politieke besluitvorming tot deelname aan MINUSMA werd gedreven door een veelvoud aan motieven. Bovenal was er momentum en tijdsdruk. Het kabinet wilde graag de Nederlandse activiteiten in de Sahel uitbreiden, wat al in de periode 2012 en 2013 naar voren was gekomen.³¹ Zo legde het kabinet in de (ook in 2013 gepubliceerde) Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) het accent op meer Europese verantwoordelijkheid in instabiele regio's in de 'ring' rond Europa.³² In deze context was de Europese Trainingsmissie, EUTM Mali, in het vizier gekomen. Het kabinet overwoog een bijdrage van vijftig Nederlandse militairen aan deze missie.³³ Toen de betrokken ministeries echter een voorstel aan EUTM Mali formuleerden, bleek dat andere Europese landen al in de benodigde capaciteit voorzagen. De kabinetsbeslissing had te lang op zich laten wachten en Nederland had 'de boot gemist'.³⁴ Toen in de nasleep hiervan de VN een oproep deed om hoogwaardige militaire capaciteiten voor MINUSMA te leveren, heerste er bij de betrokken ministeries een zekere druk om snel te beslissen en te kunnen leveren, zodat ze niet nogmaals naast het net zouden vissen.

Er waren uiteenlopende belangen binnen de verschillende betrokken ministeries. Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken was het van belang dat Nederland verantwoordelijkheid zou nemen in de internationale arena. Nederland was al sinds de jaren zeventig actief in Mali met programma's van het ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en had er een goede reputatie opgebouwd. Met de bijdrage aan MINUSMA zou het zich opnieuw kunnen tonen als verantwoordelijke

partner in multilateraal verband.³⁵ Bovendien heerste er binnen de internationale gemeenschap enkele maanden na het Franse ingrijpen via Operatie Serval en de relatief vlot verlopen verkiezing van president Ibrahim Boubacar Keita een hoge mate van optimisme over de toekomst van Mali.

Het ministerie van Defensie was enkele jaren na de afbouw van de grootschalige Nederlandse bijdrage aan de *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan gemotiveerd voor een nieuwe uitgebreide missie.ⁱ Een belangrijke drijfveer was dat er personeel kon worden ingezet, wat de geoefendheid en motivatie van de strijdkrachten ten goede zou komen. Deelname aan MINUSMA bood, door de focus op inlichtingen, een goed en relatief veilig alternatief voor de EUTM Mali-bijdrage die niet was doorgegaan. Nederland kon daarbij onder VN-vlag actief worden in een nieuwe fragiele context.³⁶ De Nederlandse krijgsmacht had sinds Srebrenica, in 1994 en 1995, nog niet vaak substantieel bijgedragen aan een VN-missie.ⁱⁱ

Voor het ministerie van Justitie en Veiligheid lag de reden tot deelname minder voor de hand. Voor de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid had deelname aan VN-missies geen prioriteit.³⁷ Daarnaast was er ook spanning tussen Defensie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) enerzijds en Justitie en Veiligheid en de politie anderzijds over wie het voortouw zou moeten nemen bij de bijdrage aan UNPOL, de politiepijler van MINUSMA.³⁸ Bij Defensie heerste het idee dat de KMar de leiding moesten nemen in internationale missies en daardoor meer personeel mochten leveren.³⁹ Binnen de ambtelijke top werd hierover hevig gediscussieerd.⁴⁰ Uiteindelijk werd een compromis gevonden over de verdeling van het aantal KMar- en politiemensen. Dit was belangrijk voor de manier waarop het kabinet de missie kon presenteren aan de Tweede Kamer: er leefde bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie de indruk dat deelname van Justitie en Veiligheid belangrijk was voor het politieke draagvlak, omdat dat het geïntegreerde karakter van de missie zou onderstrepen.⁴¹ Het ministerie voor Justitie en Veiligheid aan boord houden zagen zij als essentieel.⁴²

ⁱ Ten tijde van de besluitvorming rond MINUSMA nam Nederland nog in beperkte mate deel aan ISAF. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

ⁱⁱ Uitzondering hierop was de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Ethiopië en Eritrea (UNMEE) van december 2000 tot juni 2001. Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.

Er was sprake van relatieve eensgezindheid binnen het kabinet over de wenselijkheid van een Nederlandse bijdrage.ⁱⁱⁱ Er was enthousiasme vanuit de PvdA-hoek, waar de wens leefde om actiever te worden op het Afrikaanse continent.⁴³ Met een missie in Mali kon Nederland zich zowel solidair tonen met burgers in conflictgebieden op het Afrikaanse continent en tegelijk aantonen dat militaire inzet niet steeds in een NAVO-kader hoefde te verlopen. Daarbij had de PvdA meer affiniteit met de VN dan de VVD met de organisatie had.⁴⁴

De steun van de VVD lag minder voor de hand. Het ontwerp van de missie zagen zij te zeer als een PvdA-initiatief en binnen de fractie was er na Afghanistan meer enthousiasme voor een missie in het Midden-Oosten met een grotere focus op terrorismebestrijding en onder NAVO-vlag.⁴⁵ De inzet in Mali onder VN-commando was voor de VVD dan ook niet evident,⁴⁶ enerzijds omdat ze Nederlandse troepen wilden inzetten binnen een gekende commandostructuur als de NAVO, anderzijds omdat de reden tot inzet moeilijker te verkopen was. De vraag voor de VVD was waarom Nederland naar Mali ging.⁴⁷ De partij had aanvullende argumenten nodig om de missie te kunnen steunen. Vooral de mogelijke gevolgen voor irreguliere migratie door de instabiliteit in Mali zouden de VVD-fractie uiteindelijk over de streep trekken.⁴⁸ De VVD eiste daarom garanties dat de inzet zich ook zou richten op het bestrijden van irreguliere migratie.^{iv} Daarnaast was het voor de fractie belangrijk dat er specifieke, goed omliggende doelen werden geformuleerd voor de Nederlandse bijdrage.⁴⁹

De regeringspartijen PvdA en VVD, die respectievelijk de toenmalige ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie leverden, hadden dus uiteenlopende maar geen onverzoenbare motieven om zich achter een Nederlandse inzet in Mali te scharen. Hierdoor konden zij een breed gedragen politiek akkoord vinden. Die steun weerklonk ook in de Tweede Kamer toen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA voor het eerst besproken werd.^v

3.2 De Artikel 100-procedure en de doelen van de Nederlandse bijdrage

De politieke discussie tussen de PvdA en de VVD over de gronden voor deelname weerklinkt duidelijk in de Artikel 100-brief.^{vi} Elk woord hierin was gewikt en gewogen.⁵⁰ De verschillende invalshoeken voor deelname maakten het echter moeilijk om een gemeenschappelijk politiek-strategisch doel uit de brief te halen. De doelen in de Artikel 100-brief waren dan ook vooral praktisch van aard en gelinkt aan de verschillende componenten (militair, politiek en civiel).^{vii}

3.2.1 Belangen en politiek-strategische doelen

De aangehaalde Nederlandse belangen, die zich in de Artikel 100-brief vertaalden als 'gronden voor deelname', zijn divers. Zo bracht het kabinet argumenten in over het nemen van verantwoordelijkheid in een instabiele regio aan de Europese zuidgrens, waarbij het van mening was hier een verschil te kunnen maken door een bijdrage aan MINUSMA. Het kabinet legde hierbij de nadruk op internationaal terrorisme en de gevolgen van mensenhandel en irreguliere migratie.^{viii, 51} Een ander rechtstreeks Nederlands belang dat wordt beschreven, was het beschikbaar houden van grondstoffen en energiebronnen en het belang van de Nederlandse havens: 'Voorts is het in economisch perspectief van belang de grondstoffen en energiebronnen in de regio bereikbaar en beschikbaar te houden voor de industrie en handel. Hiermee is onder andere de positie van de Nederlandse havens gemoeid. Noord-Afrika is voor Nederland een belangrijke grondstoffen-partner. In West-Afrika is Nederland gemiddeld de vijfde handelspartner.'^{ix, 52}

Daarnaast stipte het kabinet de solidariteit met de Malinese burgerbevolking aan als reden voor deelname: 'Solidariteit met de burgerbevolking van Mali vormt een andere belangrijke

ⁱⁱⁱ Het toenmalige kabinet-Rutte II was een coalitie van VVD en PvdA. De betrokken ministers waren Frans Timmermans (PvdA) op Buitenlandse Zaken, Lilianne Ploumen (PvdA) op Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Ivo Opstelten (VVD) op Veiligheid en Justitie en Jeanine Hennis-Plasschaert (VVD) op Defensie.

^{iv} Hiermee werd in een vroeg stadium de link gelegd tussen migratie en de Nederlandse bijdrage. In hoofdstuk 7 van dit rapport wordt dieper ingegaan op deze link.

^v PvdA, VVD, CDA, D66 (met reserves), CU en SGP zijn voor. SP spreekt reserves uit zonder zich expliciet negatief uit te spreken over de inzet. PVV en PvdD zijn tegen.

^{vi} De Artikel 100-procedure verzoekt de regering om, in overeenstemming met het Toetsingskader, een overzicht te geven van de gronden tot deelneming, de politieke aspecten, Ontwikkelingssamenwerking, het mandaat, de deelnemende landen, de invloed die Nederland heeft op de operatie, de militaire aspecten, de haalbaarheid, de risico's van deelname, de geschiktheid en beschikbaarheid, de duur van de Nederlandse deelneming, genderspecten, de samenhang en ten slotte de financiële aspecten van de uitzending. Grondwet van 2008, Hoofdstuk 5, paragraaf 2, artikel 100: Handhaving of bevordering internationale rechtsorde. Bijlage bij Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking (1 juli 2009), Kamerstukken II 2008-2009, 30 162, nr. 11.

^{vii} Het ontbreken van een politiek-strategisch doel werd door betrokken medewerkers van de ministeries als moeilijk ervaren. Hier wordt uitgebreid op ingegaan in hoofdstuk 7.

^{viii} De link met internationale terroristische netwerken, georganiseerde misdaad en migratie is opvallend, omdat MINUSMA op deze vlakken aanvankelijk geen mandaat had. Meer hierover in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 7.

^{ix} Een betrokken beleidsmedewerker gaf aan dat hierover concrete informatie opgezocht moest worden, hoewel Nederland erg weinig economische belangen had in Mali.

overweging die ten grondslag ligt aan het kabinetsbesluit. De Malinese bevolking wordt hard getroffen door armoede, instabiliteit, onveiligheid en de mensenrechtenschendingen als gevolg van de crisis in het land.⁵³ Hierbij legde het kabinet de nadruk op *human security* en benadrukte duidelijk de wens om in te grijpen in een extreem fragiele context.^x

Het kabinet benoemde dus een brede waaier aan belangen in de Artikel 100-brief. Het ontbrak in de Artikel 100-brief echter aan een doel op strategisch niveau, dat de ‘waarom’-vraag op heldere wijze beantwoordde. Het internationaal verantwoordelijkheid tonen en het helpen stabiliseren van een regio werden niet expliciet genoemd als gemeenschappelijk politiek-strategische doelen, maar eerder als verschillende, algemene belangen. Er werd beschreven wat men belangrijk vond, maar niet wat men exact moest bereiken en hoe dat moest gebeuren. Hierbij speelde op de achtergrond de politieke onenigheid over het breder of minder breed definiëren van de uiteindelijke doelen van de Nederlandse bijdrage. De VVD-fractie drong er erg op aan de doelen van de bijdrage strak af te bakken en te beperken tot de Nederlandse inzet zelf, en niet te linken aan de bredere veiligheidscontext.^{xiv} Op die manier zou het succes van de Nederlandse inzet niet afhangen van de algemene stabiliteit en veiligheidscontext in Mali of het succes van MINUSMA als geheel.⁵⁵ De verschillende gronden voor deelname, in combinatie met de afwezigheid van een duidelijk strategisch doel, leidden tot onduidelijkheid over de overkoepelende vraag waarom Nederland precies deelnam aan MINUSMA. In hoofdstuk 7 wordt hier verder op ingegaan.

3.2.2 Praktische doelen

De militaire doelen in de Artikel 100-brief zijn over het algemeen helder geformuleerd.^{xii} De voornaamste **militaire doelstelling** van de Nederlandse bijdrage werd als volgt verwoord:

‘De Nederlandse militaire bijdrage van 368 militairen ondersteunt de VN in de eerste fase van de VN-missie en levert een specifieke bijdrage om de VN-missie op de rails te krijgen. Met deze bijdrage, gericht op een militaire niche capaciteit, te weten inlichtingen en verkenningen, kan Nederland voorzien in een kritieke behoefte van de VN. De Nederlandse bijdrage vergroot de effectiviteit (en daarmee de kans op succes) van de missie aanzienlijk.’⁵⁶

Om dit doel te bereiken wilde het kabinet hoogtechnologische inlichtingencapaciteiten (inclusief sensoren^{xiii}) en de broodnodige transportcapaciteit toevoegen aan de missie. Defensie kon hierdoor het al in Afghanistan geteste (NAVO) inlichtingenconcept verder ontwikkelen in multinationalaal verband (het ASIFU-inlichtingenconcept wordt in detail besproken in hoofdstuk 4). De focus op inlichtingen had het bijkomende voordeel dat dit een specifieke expertise was van Defensie die slechts weinig landen konden aanbieden en die relatief weinig risico met zich meebracht. De Nederlandse bijdrage moest daarnaast zelfredzaam zijn en eigenstandig kunnen voorzien in voldoende escalatiedominantie^{xiv} en medische evacuatiemogelijkheden. Om dit doel te bereiken werden, op aandringen van de Tweede Kamer, Chinook-transporthelikopters toegevoegd aan de bijdrage.⁵⁷ Aanvankelijk zouden er alleen Apache-gevechtshelikopters worden meegestuurd.

In de Artikel 100-brief stond daarnaast expliciet dat Nederland, anders dan in Uruzgan en Srebrenica, geen gebiedsverantwoordelijkheid zou dragen.^{xv} Daarnaast was voor het kabinet belangrijk dat de bijdrage overdraagbaar zou zijn aan andere landen wanneer ‘een vermindering of beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan de orde is’.⁵⁹ Hierbij werd in de verf gezet dat de VN verantwoordelijk was voor de overdracht.

De voornaamste **doelstelling voor de uitgezonden politiemensen en KMar-functie-narissen** kreeg in de Artikel 100-brieven minder aandacht en is minder helder omlind. Het kabinet omschreef het doel van de bijdrage als ‘bij te dragen aan een gezamenlijke en brede ontwikkeling van de veiligheidsdiensten in de regio Gao’.⁶⁰ Uitgezonden personeel zou ingezet worden in de ‘staf van UNPOL, het Directoraat-Generaal van de Police Nationale en de scholen van de veiligheidsdiensten’.^{xvi} Voorts sprak het kabinet de ambitie uit om de Nederlandse bijdrage aan UNPOL in de regio Gao te concentreren, waar parallel het Nederlandse programma voor Veiligheid en Rechtsorde werd uitgerold. De bijdrage richtte zich, volgens de brief, ‘op de ontwikkeling van community policing, access to justice, politie-justitie samenwerking en grensbewaking gerelateerd aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder het tegengaan van drugsmokkel’.⁶² Verder staat nog in de brief dat Nederlandse *Individual Police Officers* (IPO’s) zullen werken in de *transnational crime*-eenheid en de gendereenheid. De Nederlandse bijdrage aan UNPOL moest ook het geïntegreerde karakter van de Nederlandse bijdrage bevorderen.

^x Hierbij komt het argument over het internationaal verantwoordelijkheid nemen in een instabiele context duidelijk naar voren.

^{xi} Dit bleek ook uit de Kamerdebatten die volgden op de Artikel 100-brief.

^{xii} Hoe deze doelen in detail werden uitgewerkt voor uitgezonden militairen wordt besproken in hoofdstuk 4.

^{xiii} Met sensoren wordt hier verwezen naar de verschillende middelen waarmee inlichtingen vergaard kunnen worden. Dat kan personeel in een bepaalde militaire eenheid zijn of materieel, zoals helikopters en drones.

^{xiv} Escalatiedominantie is het vermogen tot daadkrachtig militair optreden.

^{xv} Gebiedsverantwoordelijkheid was binnen de organisatiestructuur van MINUSMA in elk geval geen optie, dus het valt op dat het kabinet dit zo expliciet benoemde.

^{xvi} UNPOL is de politicomponent van VN-vredesmissies.

De **doelstellingen voor de civiele deskundigen** stonden niet concreet in de Artikel 100-brief. Deze deskundigen zouden worden ingezet ‘onder meer op het terrein van bescherming van burgers, rechtsstaatontwikkeling, hervorming van de veiligheidssector, gender en de bescherming van cultureel erfgoed’.⁶³ Het kabinet heeft in de

Artikel 100-brief geen verdere concrete doelstellingen geformuleerd voor de inzet van civiele experts. Net zoals bij de politie- en KMar-bijdrage was de insteek van de civiele bijdrage ook bedoeld om het geïntegreerde karakter van de Nederlandse bijdrage te ondersteunen.⁶⁴

Tabel 3. Overzicht voorgenomen bijdrage zoals uiteengezet in Artikel 100-brieven.⁶⁵

	Artikel 100-brief 2013 (inzet 2014 en 2015) ^{xvii}	Artikel 100-brief 2015 (inzet 2016)	Artikel 100-brief 2016 (inzet 2017)	Artikel 100-brief 2017 (inzet 2018)	Artikel 100-brief 2018 (inzet 2019 tot 1 mei)	Artikel 100-brief 2018 (inzet 2019 na 1 mei)
Militair	In totaal 368 militairen	Ongeveer 450 militairen	375 militairen af te schalen naar 290	Maximaal 250 militairen en 12 stafofficieren in Bamako	Maximaal 250 militairen en 8 stafofficieren	2 tot 3 stafofficieren
ASIFU	70 analisten voor ASIFU	Bijdrage aan ASIFU in Bamako en ISR-coy in Gao (aantallen niet meegedeeld)	ASIFU-commandant en inlichtingenanalisten (aantallen niet meegedeeld)	-	-	-
Special Forces / Verkenners	90 special forces	SOLTG in Gao (aantallen niet meegedeeld)	SOLTG, vervanging door LRRPTG (aantallen niet meegedeeld)	150 militairen voor LRRPTG	LRRPTG (aantallen niet meegedeeld)	-
Helikopters	<ul style="list-style-type: none"> • 4 Apaches met 60 militairen • 3 Chinooks^{xviii} 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 Apaches • 3 Chinooks 	Terugtrekking helikopters begin 2017	-	-	-
Overig	128 militairen ter ondersteuning Extra militairen voor aanvang missie (aantallen niet meegedeeld)	Detachement ter ondersteuning (aantallen niet meegedeeld)	(aantallen niet meegedeeld)	60 militairen ter ondersteuning	Ondersteuningselement (aantallen niet meegedeeld)	(aantallen niet meegedeeld)
Politie en KMar (max)	<ul style="list-style-type: none"> • 20 KMar • 10 politiefunctionarissen 	<ul style="list-style-type: none"> • 20 KMar • 10 politiefunctionarissen 	25 (KMar en politie)	25 (KMar en politie)	25 (KMar en politie)	10 (KMar en politie)
Civiel	(aantallen niet meegedeeld)	<ul style="list-style-type: none"> • 2 civiele adviseurs • 5 civiele experts 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 civiele adviseurs • 1 genderexpert 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 civiele adviseurs 	(aantallen niet meegedeeld)	(aantallen niet meegedeeld)

^{xvii} De Artikel 100-brief van november 2013 voorzag een mandaat voor de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA tot eind 2015. Hierna werd de bijdrage jaarlijks verlengd met een nieuwe Artikel 100-brief. Dit verklaart waarom er voor 2014 geen Artikel 100-brief werd geschreven.

^{xviii} De Chinooks waren niet voorzien in de oorspronkelijke Artikel 100-brief (brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213), maar werden later, op aandringen van de Tweede Kamer, door het kabinet aan de Nederlandse bijdrage toegevoegd om de medische evacuatiecapaciteit en logistieke ondersteuning van de Nederlandse bijdrage te garanderen (brief van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (28 maart 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 241).

3.3 Voorgenomen inzet

De ontwikkeling van de voorgenomen inzet, zoals omschreven in de Artikel 100-brieven, wordt in tabel 3 (vorige pagina) weergegeven.^{xix} Een toelichting op de middelen en inzet van de verschillende componenten (militair, politie, civiel) volgt in de hoofdstukken 5 en 6.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk werd ingegaan op de doelen van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en de middelen en werkwijze waarmee Nederland deze doelen wilde behalen. De doelen van de Nederlandse bijdrage werden geformuleerd in de Artikel 100-brief die aan de inzet voorafging. Hierin formuleerde het kabinet concrete, maar brede doelen voor de militaire en politiebijdrage, maar niet voor de civiele bijdrage. De militaire bijdrage was gericht op het leveren van inlichtingen in de beginfase van de VN-missie, om de effectiviteit van de missie te vergroten. De militaire bijdrage moest daarbij overdraagbaar en zelfredzaam zijn. De politiebijdrage had tot doel bij te dragen aan een gezamenlijke en brede ontwikkeling van de veiligheidsdiensten in de regio Gao, met specifieke aandacht voor *community policing*, *access to justice*, politie-justitiële samenwerking en grensbewaking. Het ontbrak aan een gemeenschappelijk politiek-strategisch doel voor de Nederlandse bijdrage. Er waren vanuit zowel politieke als ambtelijke hoek verschillende belangen die het formuleren van zo'n overkoepelend doel bemoeilijkten.

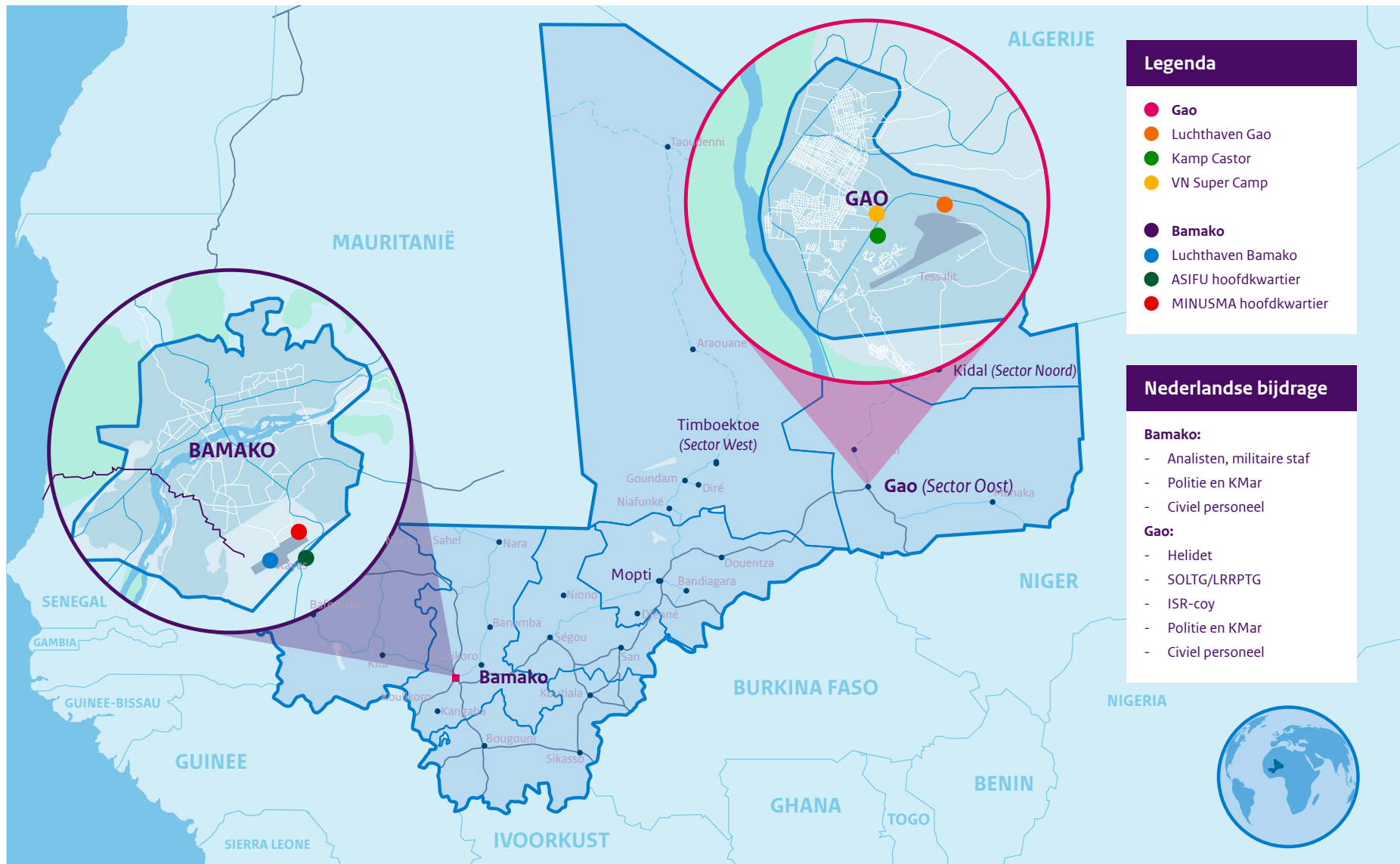
De middelen waarmee Nederland deze doelen wilde behalen, werden ook beschreven in de Artikel 100-brief. Nederland wilde hoogwaardige nichecapaciteit inzetten, zoals *special forces* en helikopters. Aan politiezijde werd een politiek akkoord gevonden over de gezamenlijke inzet van KMar-functionarissen en politiefunctionarissen. Aan civiele zijde werd een beperkt aantal civiele deskundigen voorgesteld.

^{xix} Het aantal uit te zenden personeelsleden van de verschillende ministeries werd niet altijd op elk niveau meegedeeld. Dit wordt waar nodig aangegeven in de tabel. De inzet zijn de aantallen volgend op het jaar waarin de Artikel 100-brief gepubliceerd werd. Afkortingen in de tabel worden in hoofdstuk 4 in detail toegelicht: ASIFU – All Sources Information Fusion Unit, SOLTG – Special Operations Land Task Group, LRRPTG – Long Range Reconnaissance Patrol Task Group en ISR-coy – Intelligence, Surveillance and Reconnaissance Company.



4. De Nederlandse militaire bijdrage in de praktijk

Figuur 3. De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.



In dit hoofdstuk wordt de Nederlandse militaire bijdrage aan MINUSMA geanalyseerd. Hoe zag deze er in de praktijk uit en in hoeverre zijn de doelen voor de militaire inzet bereikt? Daarnaast wordt geanalyseerd waarom bepaalde ambities wel of niet zijn behaald en in hoeverre de ingezette middelen aansloten op de gestelde doelen. Na een korte beschrijving van de Nederlandse militaire onderdelen en hun samenhang (paragraaf 4.1) wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op de vraag in hoeverre de inlichtingenbijdrage aansluit op de behoeften en organisatiestructuur van MINUSMA. In paragraaf 4.3 komen de overige delen van de militaire bijdrage aan bod. In paragraaf 4.4 wordt kort ingegaan op inlichtingengestuurd optreden binnen MINUSMA waarna het hoofdstuk eindigt met een analyse van de opvolging en overdracht van de Nederlandse militaire bijdrage (paragraaf 4.5).

4.1 De onderdelen van de Nederlandse militaire bijdrage en hun samenhang

4.1.1 De onderdelen van de Nederlandse militaire bijdrage

De Nederlandse militaire bijdrage bestond uit de volgende kerncomponenten:

- Een bijdrage aan de inlichtingenanalyse eenheid de *All Source Information Fusion Unit (ASIFU)*, in Bamako.
ASIFU was een multinationale unitⁱ die voor een groot deel uit Nederlandse analisten bestond en werd geleid door Nederlandse commandanten. ASIFU had volgens de originele missierichtlijnenⁱⁱ als doel het leveren van relevante, tijdige, uitvoerbare en geïntegreerde analyses voor de militaire leiding, in het bijzonder de Force Commanderⁱⁱⁱ van MINUSMA. Dit moest bijdragen aan de bescherming van troepen en het uitvoeren van op inlichtingen gebaseerde operaties. De unit moest inlichtingen verzamelen op verschillende niveaus. ASIFU legde de nadruk op het produceren van (operationeel-)strategische rapporten en analyses met voorspellend vermogen, gericht op de middellange termijn. Bovendien werd de civiele leiding van MINUSMA, met aan het hoofd de *Special Representative of the Secretary-General (SRSG)*, als een

belangrijke doelgroep gezien.^{iv} In het kader van de uitvoering van het MINUSMA-mandaat moest de eenheid met verschillende MINUSMA-afdelingen werken^v en diende ze een bijdrage leveren aan traditioneel niet-militaire inlichtingenanalyses.^{vi} ASIFU was sterk geënt op het NAVO-inlichtingenconcept waarmee de Nederlandse krijgsmacht in Afghanistan werkte.

- Een inlichtingeneenheid, de *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance-compagnie (ISR-coy)*, in Gao.^{vii}
De ISR-coy was onderdeel van ASIFU en moest inlichtingen verzamelen door surveillance, oftewel het systematisch observeren van ontwikkelingen vanuit de lucht of vanaf de grond van personen of groepen. Hiervoor werden verschillende technieken en middelen, zoals drones, ingezet. De eenheid moest tijdens missies informatie verzamelen over de activiteiten van (gewapende) tegenstanders of over bijvoorbeeld de geografische karakteristieken van bepaalde gebieden.
- Een helikopterdetachment (*Helidet*), bestaande uit vier gevechtshelikopters (*AH-64D Apaches*) en drie transporthelikopters (*CH-47 Chinooks*).
De helikopters waren gestationeerd in Gao en moesten verkenningsvluchten ondernemen om informatie te verzamelen voor ASIFU en de ISR-coy of de Force

ⁱ Verschillende (Westerse) landen leverden een bijdrage aan ASIFU. Naast Nederland leverden met name Noorwegen en Zweden een substantiële personele bijdrage aan de eenheid.

ⁱⁱ Vastgelegd in de *Statement of Unit Requirements (SUR)*, van de VN.

ⁱⁱⁱ De Force Commander was de missie-commandant van MINUSMA en gaf leiding aan de militaire tak van de missie.

^{iv} Dit is in lijn met de opdracht zoals die vanuit Defensie aan de Nederlandse commandanten is doorgegeven. In de missie was echter onduidelijkheid wie ASIFU in welke mate moest bedienen. Verderop in dit hoofdstuk wordt daarover uitgeweid.

^v ASIFU moest samenwerken met andere relevante (niet-)militaire en politie-inlichtingen- of informatie-units binnen MINUSMA.

^{vi} Speciale aandacht moest uitgaan naar analyses waarin onderwerpen als smokkel, drugshandel, etnische dynamieken, tribale spanningen, corruptie en slecht bestuur aan bod zouden komen. Hierbij was het gebruik van alle relevante militaire, politieke, economische, sociale, infrastructurele en informatiegerelateerde (PMESII) informatie noodzakelijk. Deze methode staat bekend als de X-PMESII-methode, waarbij de x staat voor de kruisverbanden tussen de PMESII-factoren. Informatie kon afkomstig zijn van een verschillende militaire en niet-militaire bronnen of sensoren: ASIFU moest alles samenvoegen, analyseren en omzetten in rapporten en analyses.

^{vii} Naast een Nederlandse ISR-coy in Gao was er een Zweedse ISR-coy actief in Timboektoe.

Commander. Omdat de helikopters direct onder het bevel van de Force Commander van MINUSMA vielen, werden zij ook voor verschillende niet-inlichtingentaken ingezet. Zo konden de Apaches bijvoorbeeld gebruikt worden voor het afschrikken van strijdende groeperingen en voerden de transporthelikopters (medische) evacuaties uit of verplaatsten zij hoogwaardigheidsbekleders.

- **Een taakgroep voor speciale operaties, de *Special Operations Land Task Group* (SOLTG).** De SOLTG bestond voornamelijk uit Nederlandse *special forces*,^{viii} aangevuld met andere ondersteunende eenheden, en had de opdracht zowel inlichtingen- als niet-inlichtingentaken uit te voeren onder het bevel van de Force Commander. De SOLTG kon wanneer nodig robuust optreden en complexere missies uitvoeren. De SOLTG had dan ook een verscheidenheid aan taken, waardoor de eenheid niet alleen de ‘ogen en oren’, maar waar nodig ook de ‘tanden’ van de Force Commander moest zijn.
- **Een taakgroep voor verkenningen, de *Long Range Reconnaissance Patrol Task Group* (LRRPTG).** In december 2016 volgde de LRRPTG de SOLTG op. Deze taakgroep bestond voornamelijk uit Nederlandse militairen van de Luchtmobiele Brigade, aangevuld met andere ondersteunende eenheden. De LRRPTG moest net als de SOLTG meerdaagse langeafstandsverkenningen en korteafstandspatrouilles ondernemen. De LRRPTG moest net als de SOLTG contact leggen met de lokale bevolking en informatie verzamelen voor de Force Commander en ASIFU. Daarnaast konden zij voor andere niet-inlichtingentaken worden ingezet en net als de SOLTG als snelle reactie-eenheid opereren.

Figuur 4 geeft een overzicht van de inlichtingenketen van MINUSMA en de positie van de componenten die Nederland leidde. Het overzicht beslaat de drie verschillende organisatievormen waarin de Nederlandse bijdrage werd ingebed in MINUSMA. Deze worden in de volgende paragrafen beschreven.

4.1.2 Ontwerp en samenhang van de militaire bijdrage

In het ontwerp van de Nederlandse inlichtingenbijdrage moesten de drie Nederlandse militaire eenheden in het veld, de ISR-coy, SOLTG/LRRPTG en Helidet, zo veel mogelijk in samenhang worden ingezet en als informatieverzamelaars (sensoren) de inlichtingeneenheid in Bamako, ASIFU, voeden. Een samenhangende inzet zou naast een sterke inlichtingenketen ook de zelfredzaamheid^{ix} van de Nederlandse militaire eenheden verhogen: Nederland wilde zo min mogelijk afhankelijk zijn van anderen voor het uitvoeren van zijn taken en bescherming.⁶⁶ Daarnaast moest een samenhangende bijdrage^x resulteren in een herkenbare nationale inzet.⁶⁷

Een samenhangende Nederlandse bijdrage was in de praktijk echter niet goed verenigbaar met de organisatiestructuur van MINUSMA. De VN had gevraagd om een afzonderlijke inlichtingencapaciteit en daarnaast een afzonderlijke helikopter- en *special forces*-capaciteit. Hoewel door Nederland geleverd, zijn dit allemaal VN-eenheden die door de VN worden aangestuurd.⁶⁸ Vanuit VN-optiek was een nationaal samenhangende aanpak dan ook niet vanzelfsprekend. Landen leverden immers een bijdrage aan een al geïntegreerde missie en hadden als enige verantwoordelijkheid het leveren van een eenheid.⁶⁹ De VN was niet ingericht op deze samenhangende bijdrage en was onbekend met het inlichtingenconcept van meerdere sensoren.

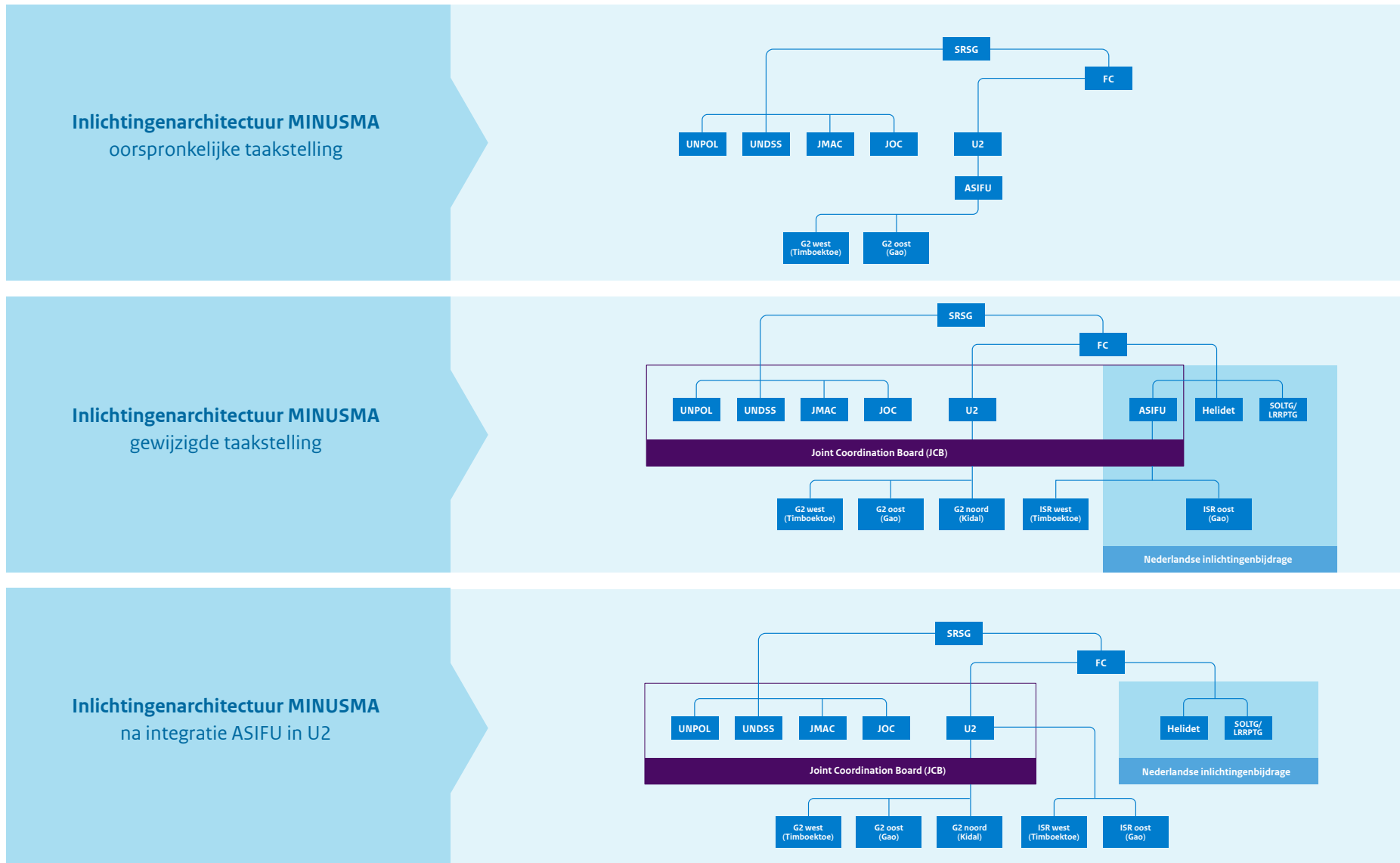
Doordat er geen eenhoofdige leiding was van de verschillende Nederlandse eenheden en deze verschillend werden aangestuurd in de missie, was een samenhangende inzet in de praktijk niet of nauwelijks te realiseren.⁷⁰ De SOLTG/LRRPTG en Helidet vielen onder de Force Commander, terwijl de ISR-coy onder de commandant van ASIFU viel. Hierdoor konden ASIFU vanuit Bamako en de ISR-coy in Gao de Nederlandse eenheden in het veld niet aansturen en als sensoren inzetten.⁷¹ Daarbij zette de MINUSMA-leiding graag de SOLTG/LRRPTG en de helikopters in voor andere, niet-inlichtingentaken.⁷² De eenheden werkten veelal gescheiden, met eigen (inlichtingen)taken en doelen en op verschillende locaties.⁷³

^{viii} Dit waren de *special forces* van de landmacht (SF). Een rotatie werd gedraaid door de *special forces* van de mariniers (MARSOF).

^{ix} Zelfredzaamheid was een belangrijk uitgangspunt bij het vormgeven van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en de helikopters speelden daarin een cruciale rol. Respondenten verwezen naar de traumatische ervaringen tijdens een eerdere VN-missie in Bosnië, waarbij het Nederlandse bataljon Dutchbat afhankelijk was van andere VN-landen voor luchtsteun. Voor MINUSMA wilde Nederland zo min mogelijk afhankelijk zijn van andere lidstaten.

^x Om de samenhang en zelfredzaamheid te versterken leverde Nederland ook het hoofd van de sectie planning en operaties (U3) op het hoofdkwartier van de Force Commander, de DCOS OPS. Deze is verantwoordelijk voor de planning, coördinatie en uitvoering van de operaties en moest voor Nederland garanderen dat het een beroep kon doen op medische evacuaties en dat de eenheden verzekerd waren van escalatiedominantie. (ofwel bijstand van daadkrachtige en (zwaar) bewapende eenheden zoals de helikopters en de *special forces*). Bovendien is ook een Nederlands logistiek element ingebracht voor de uitgezonden eenheden: het joint support detachment: het JSD. Eind 2014 werd een Contingentscommando voor de Nederlandse militaire bijdrage toegevoegd. De commandant van het CONTCO was de Nederlandse vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) in Mali. Vanwege een gebrek aan capaciteit bij het JSD en de specifieke taken die bij de functie van vertegenwoordiger van de CDS hoorden, werd deze rol bij het CONTCO belegd. Het CONTCO hield toezicht op de (operationele) militaire inzet en of deze in lijn was met wat men in Den Haag voor ogen had.

Figuur 4. Inlichtingenarchitectuur MINUSMA.



In het veld was daardoor geregeld onduidelijkheid (en onvrede) over de manier waarop de eenheden zich tot elkaar verhielden en wie nu wie moest aansturen.^{xi, 74} Daardoor werd er niet structureel samenhangend gewerkt.⁷⁵

Mede door het gebrek aan gestructureerde en geïnstitutionaliseerde samenwerking waren er soms grote verschillen in samenwerking tussen rotaties.^{xii} Zo verliep de samenwerking tussen de ISR-coy en de SOLTG in Gao vooral in het begin van de missie stroef,⁷⁶ maar verbeterde deze na verloop van tijd.⁷⁷ De samenwerking tussen Helidet en SOLTG was over het algemeen goed.⁷⁸ Voor een goede samenwerking waren eenheden volgens betrokkenen regelmatig sterk afhankelijk van (goede) persoonlijke contacten.⁷⁹ Het feit dat de andere onderdelen ook door Nederland werden geleverd, maakte dat men elkaar in de missie makkelijker kon benaderen.⁸⁰ Daarnaast heeft de introductie van een *Intelligence management board* (IMB) de afstemming tussen de Nederlandse eenheden in Gao tijdens sommige rotaties verbeterd.⁸¹ De verschillen in aansturing bleven echter bestaan en ook de uitvoering van taken kon verschillen per commandant en rotatie.⁸²

4.2 Nederlandse inlichtingenbijdrage en het MINUSMA-inlichtingecosysteem

Het inbrengen van een inlichtingencapaciteit als ASIFU in een VN-vredesoperatie was een noviteit. Hoewel verschillende eenheden of afdelingen binnen MINUSMA zich de facto met informatie- of inlichtingenwerk bezighielden – in het bijzonder de U2^{xiii} van de Force Commander – bestond er binnen VN-missies geen officiële inlichtingeninfrastructuur. Ook was er een gebrek aan duidelijkheid over het concept ‘inlichtingen’.⁸³ Sterker, in VN-kringen en onder VN-lidstaten rustte er een taboe op het onderwerp, omdat inlichtingen per definitie vertrouwelijk en niet altijd deelbaar zijn, terwijl VN-missies open en transparant willen functioneren.⁸⁴ Sommige in VN-missies participerende landen voelden zich daarnaast niet prettig bij inlichtingenvergaring, omdat zij bang waren dat hun eigen optreden onder de loep zou komen te liggen, zo zou ook binnen MINUSMA blijken.⁸⁵ Er was echter een groeiend bewustzijn bij de VN dat inlichtingen noodzakelijk waren om zowel de eigen troepen beter te beschermen als het mandaat van een VN-vredesmissie goed uit te kunnen voeren.⁸⁶ Zodoende erkende de VN in 2012 de behoefte aan een

inlichtingencapaciteit binnen MINUSMA om beter te kunnen reageren op aanvallen van gewapende groeperingen.⁸⁷ In reactie hierop en na een verzoek van de VN bood Nederland aan om met enkele (Noord-) Europese landen ASIFU op te zetten.

Dat Defensie zich op nieuw terrein begaf, werd – naast de vraag van MINUSMA om een hoogwaardige inlichtingencapaciteit – ook ingegeven door eigenbelang. Het gold als een kans om de op de NAVO geïnspireerde inlichtingencapaciteit ASIFU verder te ontwikkelen en de krijgsmacht zich in deze niche te laten specialiseren.⁸⁸ Met deze nichecapaciteit – die op een specifieke manier in de praktijk moest worden gebracht – wilde Defensie de VN leren hoe inlichtingen werken.⁸⁹ Dit gaf de bijdrage ook een sterk aanbodgedreven karakter.

4.2.1 Onduidelijkheid over de rol en doelen van ASIFU

Het doel en de taken van ASIFU zijn door Nederland en partnerlanden gewijzigd en voor aanvang van de missie nooit formeel vastgelegd. Dit resulteerde in onduidelijkheid bij – en strubbelingen tussen – ASIFU en andere MINUSMA-onderdelen.⁹⁰ Nog voordat het ASIFU-concept in de praktijk kon worden gebracht, kaartte Defensie bij de VN in New York en het MINUSMA-hoofdkwartier in Bamako aan, dat de visie van ASIFU, zoals die beschreven stond in de taakstelling van de VN, niet effectief zou zijn.⁹¹ In deze taakstelling zouden de sectorhoofdkwartieren van MINUSMA namelijk informatie aanleveren voor ASIFU. De verantwoordelijkheid hiervoor lag bij de VN-bataljons die in de sectoren gestationeerd waren: zij moesten rapporteren over ontwikkelingen in het veld, waarna ASIFU de informatie aanvulde met andere informatie en omzette in inlichtingenproducten. In deze taakstelling was ook voorzien dat ASIFU onder de militaire informatie unit van MINUSMA, de U2, zou vallen.

Tijdens de planningsfase heeft Nederland samen met Noorwegen, Denemarken en Finland echter een eigen visie ontwikkeld. In deze aangepaste visie moest ASIFU gaan werken met *eigen* sensoren (de ISR-coys) in het veld – naast de daartoe aangewezen VN-sensoren (de genoemde VN-bataljons). Bovendien moesten de door Nederland ingebrachte eenheden in Gao, de SOLTG en Helidet, dienen als sensoren. Inhoudelijk wilde Defensie de nadruk leggen op het produceren van strategische inlichtingenproducten voor de middellange termijn en met voorspellend vermogen. Bovendien was het de wens van Defensie om ASIFU als een apart organisatieonderdeel, los van de bestaande structuren,

^{xi} Verderop in dit hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

^{xii} Rotaties zijn de verschillende lichten: eenheden werden vaak voor de duur van een aantal maanden uitgezonden en daarna vervangen door een andere lichte of rotatie. Helidet-rotaties duurden twee tot vier maanden en andere militaire eenheden werden over het algemeen om de zes maanden vervangen.

^{xiii} De U2 is van oudsher de enige militaire inlichtingeneenheid in VN-missies. Deze richt zich vooral op tactische inlichtingen, zoals het in kaart brengen van berrbommen, om de troepen te beschermen en militaire operaties te ondersteunen. Hoewel men niet graag sprak over inlichtingen in VN-missies, was er met de U2 de facto dan ook een beperkte militaire inlichtingencel.

in MINUSMA in te brengen.⁹² Dit wordt ook wel het ‘attached’ model genoemd. Deze heeft als tegenhanger het ‘integrated’ model, dat capaciteiten zo veel mogelijk probeert te integreren in bestaande commandostructuren. Door ‘attached’ te werken kon Defensie een eigen werkwijze volgen, gebaseerd op de NAVO-doctrine en hoogwaardige middelen.⁹³ Zelfstandigheid was in deze visie nodig om effectief te kunnen werken. Daarbij was de aanname dat een inlichtingenbijdrage met verschillende modules relatief eenvoudig zou zijn over te dragen.⁹⁴ De commandant van ASIFU viel in deze zienswijze direct onder de Force Commander en niet onder de U2.⁹⁵ (Zie voor een overzicht van de structuur Figuur 4.) Zodoende wilde ASIFU alle missieonderdelen, ook de civiele onderdelen, en niet alleen het militaire hoofdkwartier ondersteunen.

Deze nieuwe taakstelling is echter alleen mondeling goedgekeurd door de VN in Bamako en New York.⁹⁶ De nieuwe visie op ASIFU is daarmee niet geformaliseerd en werd evenmin goed gecommuniceerd naar de missie toe: het hoofdkwartier van de Force Commander, waaronder de U2, greep terug op de oude taakstelling en oudere beleidslijnen.⁹⁷ Zo stelde de U2 dat ASIFU onder hen viel, maar daar voegde ASIFU zich in de praktijk niet naar.^{xiv, 98} Dit zorgde ook voor onduidelijkheid over de te bedienen doelgroep: was dat voornamelijk het militaire hoofdkwartier of het civiele deel van de missie? Hoe moest deze verhouding eruit zien? Onduidelijkheid hierover leidde ertoe dat de positie en het werk van ASIFU binnen MINUSMA voortdurend onderhevig was aan verschillende interpretaties en meningen.⁹⁹

De specifieke doelen die Defensie voor ASIFU formuleerde, lieten ruimte voor een eigen invulling, wat betrokkenen enige vrijheid van handelen gaf.¹⁰⁰ De algemene bedoelingen waren voor de leidinggevenden wel duidelijk. De inlichtingenketen moest worden opgestart en het senior leiderschap (zowel de Force Commander als het civiele hoofd van de missie, de Special Representative of the Secretary-General, de SRSG) van MINUSMA moest (tijdig) worden voorzien van inlichtingen, om zo de besluitvorming te bevorderen.¹⁰¹ Dit moest resulteren in effectieve en efficiënte operaties die zouden bijdragen aan het behalen van de doelen van MINUSMA.¹⁰² Het beschermen van bevolkingscentra en VN-troepen was daarbij het belangrijkste aandachtspunt.¹⁰³ Naast samenhangend en zelfredzaam moest de bijdrage ‘overdraagbaar’ zijn.¹⁰⁴ Er waren echter geen ‘mijlpaalproducten’ die ASIFU binnen een bepaalde tijd moest opleveren.

4.2.2 Aansluiting ASIFU op bestaande organisaties en structuren

In de voorbereiding van de bijdrage aan MINUSMA hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie onvoldoende aandacht besteed aan hoe ASIFU zou aansluiten op de bestaande organisaties en structuren binnen MINUSMA.¹⁰⁵ Zo was er veel overlap tussen ASIFU en het Joint Mission Analysis Centre (JMAC).¹⁰⁶ Deze (civiele) organisatie analyseerde net als ASIFU ook niet-militaire factoren, zoals politieke, sociale en economische ontwikkelingen om met strategische producten de besluitvorming van het civiele senior leiderschap te ondersteunen.¹⁰⁷ Hierdoor kwam het voor dat gelijkaardige analyses bij de hogere (civiele) echelons van MINUSMA terecht kwamen.¹⁰⁸ Het leidde tot een felle competentiestrijd tussen JMAC en ASIFU.¹⁰⁹

Onduidelijkheid over de formele positie en aansturing van ASIFU binnen MINUSMA resulteerde ook in frictie tussen ASIFU en de U2. In de opzet van de inlichtingenstructuur van MINUSMA was de U2 verantwoordelijk voor het militaire inlichtingenproces.¹¹⁰ ASIFU viel in de hiërarchie aanvankelijk onder de U2. Na aanpassing van de taakstelling was dit in de praktijk echter niet het geval, hoewel er wegens het gebrek aan formalisering van de taakstelling discussie bleef ontstaan over dit punt. ASIFU profileerde zich als de autonome (‘attached’¹¹¹) inlichtingencapaciteit voor zowel de Force Commander als de SRSG en rapporteerde als zodanig direct aan beide. Dat zorgde voor spanningen met zowel JMAC als de U2, onder andere doordat ASIFU de U2 overtrof in grootte en hoogwaardigheid van de inlichtingencapaciteit.¹¹²

De overlap met andere civiele organisaties was beperkt. De JOC,^{xv} UNPOL en UNDSS^{vi} voeren niet direct in het vaarwater van ASIFU – of andersom – maar gingen hun eigen weg. Coördinatie of overkoepelend toezicht op al deze informatie-units binnen MINUSMA ontbrak, waardoor men verkokerd¹¹³ te werk ging en er een risico was van ‘circulair rapporteren’.^{xvii} Om informatiedeling te bevorderen en de verschillende belangen te deconflicteren werd daarom in 2014 een *Joint Coordination Board* (JCB) opgericht. Door de competentiestrijd tussen ASIFU en JMAC was het echter onhandig dat JMAC dit forum voorzat. De JCB was bovendien weinig daadkrachtig:¹¹⁴ een gebrek aan richtinggevende bevoegdheden beperkte zijn effectiviteit.¹¹⁵

^{xiv} De verwarring had ook te maken met de militaire posities in de hiërarchie: het hoofd van ASIFU was een kolonel en het hoofd van de U2 een overste, een rang lager.

^{xv} De JOC is de Joint Operations Center van MINUSMA. Hier werken UNPOL, de militaire en de civiele organisaties van de missie samen om dagelijkse updates over incidenten en nieuwsfeiten aan de missieleiding te verschaffen.

^{xvi} De UNDSS is de United Nations Department of Safety & Security. Zij verzamelen vooral informatie voor de veiligheid van VN-personeel in de missie.

^{xvii} Circulair rapporteren – ofwel valse bevestiging van informatie – komt voor wanneer informatie afkomstig lijkt te zijn van meerdere bronnen, maar in werkelijkheid afstamt van één bron.

In het veld sloten ASIFU/ISR-coy en de VN-brigades onvoldoende op elkaar aan. Naast de ISR-coy en de andere Nederlandse eenheden in het veld moesten lokale VN-troepen als sensoren ASIFU en de U2 voeden. Dit is in zeer beperkte mate gebeurd. De VN-sectorhoofdkwartieren en de bijbehorende troepen waren het niet gewend om structureel over bepaalde ontwikkelingen te rapporteren en hadden daar vaak niet de capaciteit of kwaliteiten voor.¹¹⁶ Er was een gebrek aan ervaring met het inlichtingenwerk en de bijbehorende systemen en procedures.¹¹⁷ Hierdoor konden zij ook beperkt als sensoren worden gebruikt en werd er onvoldoende samengewerkt.¹¹⁸ Dit is een groot gemis geweest, omdat juist deze (vaak) West-Afrikaanse eenheden veel beter op de hoogte waren van de lokale veiligheidssituatie, cultuur en taal.¹¹⁹ Daarbij zaten zij ook veel langer in het gebied, soms twee tot drie jaar in plaats van zes maanden. Op eigen initiatief heeft (Nederlands) ASIFU personeel trainingen gegeven aan de VN-brigades in het veld om het kennisniveau over inlichtingen op te krikken en de vaardigheden om daarmee aan de slag te gaan te versterken. Dit was echter van tijdelijke aard en op beperkte schaal.¹²⁰ De ondernomen initiatieven waren onvoldoende om de parallele manier van werken ten tijde van de Nederlandse bijdrage te overbruggen. Daarbij bleven ook taal- en cultuurverschillen tussen ASIFU en de Nederlandse eenheden enerzijds en overige VN-eenheden anderzijds opspelen.¹²¹

Naast een moeilijke relatie met andere inlichtingenactoren binnen MINUSMA en de brigadesectoren sloot ook de NAVO-werkwijze van ASIFU en de Nederlandse eenheden in het veld niet goed aan op de MINUSMA-context en -werkwijze.¹²² Defensie en Buitenlandse Zaken redeneerden vaak vanuit hun NAVO-ervaringen; kennis over VN-missies – en in het bijzonder hoe inlichtingen daar binnen konden passen¹²³ – was er vooral bij aanvang onvoldoende.¹²⁴ Informatiesystemen van ASIFU en de Nederlandse eenheden sloten niet aan op die van de VN en waren daardoor ook niet toegankelijk voor anderen.¹²⁵ Informatie werd zodoende afgeschermd en niet automatisch gedeeld.¹²⁶ Er was daarmee geen adequate informatie-uitwisseling tussen ASIFU/ISR en andere VN-eenheden, zoals de brigade-eenheden in het veld. Dit was een bewuste keuze, ook geboren uit noodzaak: de VN beschikte niet over veilige systemen, waardoor veilige informatie-uitwisseling niet mogelijk was.^{xviii, 127} Nederland en de andere landen binnen ASIFU wilden hun bronnen beschermen en bovendien de eigen (NAVO) werkwijze niet prijsgeven aan andere landen.¹²⁸ Er was in de missie sprake van spionageactiviteiten door andere landen, waardoor men extra voorzichtig was. De werkwijze zorgde echter ook voor frictie in de missie.¹²⁹ ASIFU was een VN-eenheid en andere actoren, met name de U2, voelden zich

buitenspel gezet aangezien bepaalde informatie niet werd gedeeld. De werkwijze maakte dat er niet goed kon worden samengewerkt met niet-ASIFU personeel¹³⁰ en schaadde ook het vertrouwen dat nodig was tussen westerse en niet-westerse landen.¹³¹ Zo is het voorgekomen dat ASIFU niet-westerse personeel dat werd aangeboden door andere VN-landen afwees.¹³² Voor niet-ASIFU landen was echter vaak onduidelijk waarom zij niet konden participeren in ASIFU, wat het beeld van de eenheid als ‘black box’ voedde.¹³³

Vanwege het gekozen ‘attached’ model en de NAVO-werkwijze opereerden ASIFU en de Nederlandse (sub)eenheden in (relatieve) isolatie.¹³⁴ Zo waren in Gao het Nederlandse Kamp Castor en het Supercamp van de VN van elkaar gescheiden, omdat Defensie eerder dan de VN was begonnen met de bouw van een kamp.¹³⁵ De reden hiervoor was dat de VN volgens Defensie te lang wachtte met de bouwwerkzaamheden en dit het opstarten van de eenheden in Gao in de weg stond. Defensie had daarom het heft in eigen handen genomen en was zelf met de bouw van een kamp begonnen.¹³⁶ Dit was een pragmatisch initiatief met een kwalitatief hoogwaardig kamp tot gevolg maar resulteerde ook in een harde scheiding met het VN-kamp. Door een eigen kamp te bouwen voor de Nederlandse eenheden in Gao en ASIFU op een aparte locatie in Bamako te huisvesten^{xix} werd de afstand met de rest van de missie vergroot en de samenwerking met andere VN-partners bemoeilijkt.¹³⁷ Dit kon voor spanningen en onbegrip zorgen.¹³⁸ Daarnaast was er een groot contrast in faciliteiten met andere, niet-westerse troepen.^{xx, 139} De fysieke scheiding werd vanwege de – weliswaar legitieme – veiligheidszorgen ver doorgetrokken maar werd in combinatie met de separate werkwijze ook als niet ‘VN-sensitief’ gezien.¹⁴⁰ Tot op de dag van vandaag is er in Gao een scheiding tussen de westerse contingenten in Kamp Castor en de niet-westerse contingenten in het zogenaamde VN Supercamp.

Een bijkomende rem op het effectief opereren van zowel ASIFU als de Nederlandse eenheden in het veld was het gebrek aan kennis van de Franse taal en van de lokale context en cultuur. Er was zowel bij de inlichtingencapaciteit in Bamako als bij de Nederlandse eenheden in Gao een tekort aan (Nederlands) personeel dat de Franse of lokale taal machtig was.¹⁴¹ In een inlichtingenmissie waarin informatie van meerdere bronnen moet worden verwerkt en geanalyseerd en communicatie van het grootste belang is, is de Franse taalvaardigheid en politiek-culturele kennis van uitgezonden medewerkers essentieel.¹⁴² In het voorbereidende traject werd daar in beperkte mate aandacht aan besteed.¹⁴³ Hoewel veel (westerse) internationale partners ook Engels

^{xviii} Wanneer iets in VN- verband wordt gedeeld, valt informatie niet meer te beschouwen als vertrouwelijk, omdat iedereen hier toegang toe heeft. Sommige respondenten noemde dit spottend ‘UNclassified’.

^{xix} ASIFU was op kamp Bifrost gehuisvest, een kamp gebouwd door de Noren.

^{xx} Dit is een breder probleem en heeft niet alleen betrekking op Nederland. Nederland behoorde tot de zogenaamde ‘skiing nations’, de groep westerse VN-landen. Niet-westerse landen worden informeel ‘non-skiing nations’ genoemd.

spraken, was en is MINUSMA een Franstalige missie. Bovendien was er in het veld kennis nodig van lokale talen en culturele gebruiken.¹⁴⁴ Voor een deel konden tolken daarin voorzien, maar daaraan kleefden beperkingen door de beperkte tolkcapaciteit en de vertrouwelijke aard van het werk.¹⁴⁵ Hier kwam bovenop dat personeel om de vier tot zes maanden werd vervangen, waardoor analisten relatief kort de tijd hadden om het gebied en de missie te doorgronden.¹⁴⁶ Deze rotatietijd was ook een beperkende factor voor de inlichtingenbijdrage.¹⁴⁷

4.2.3 Aansluiting ASIFU op behoeften senior leiderschap

De verwachtingen binnen MINUSMA over het werk van ASIFU liepen sterk uiteen, waardoor het werk onvoldoende aansloot op de behoeften van het senior leiderschap van MINUSMA. Moest ASIFU voornamelijk als militaire capaciteit de Force Commander van informatie bedienen – dit strookte met de verwachtingen die gedurende de missie door de VN werden geuit – of moest ASIFU alle missieonderdelen informeren, als een ‘missiebrede capaciteit’ – zoals Defensie met ASIFU voor ogen had? En als beide doelstellingen golden, welke had dan prioriteit?

De werkwijze en inlichtingenproducten van ASIFU sloten onvoldoende aan op de behoeften van de militaire leiding.¹⁴⁸ MINUSMA was (en is) een van de dodelijkste VN-missies ooit (zie tabel 4). De Force Commander had vanwege het toenemende en grote aantal slachtoffers onder VN-militairen daarom dringend behoefte aan kortetermijn-, direct bruikbare (*actionable*) inlichtingen en niet aan strategische, vooruitblikkende analyses.¹⁴⁹ De U2, die hoofdverantwoordelijk was voor dit type inlichtingen, was onvoldoende toegerust om kortetermijn-, *actionable* inlichtingen te verzamelen, te verwerken en om te zetten in bruikbare producten.¹⁵⁰ Dit had te maken met een tekort aan middelen en de kwaliteit en kwantiteit van het U2-personeel op het hoofdkwartier in Bamako.¹⁵¹ Daarnaast was er een gebrek aan toevoer van (kwalitatief hoogwaardige) informatie uit het veld.¹⁵² Het tekort aan kortetermijninlichtingen had volgens de militaire leiding gedeeltelijk opgevangen moeten worden door ASIFU, die met de ISR-coys in dezelfde sectoren als de VN-brigades actief was.^{xxi}

Tabel 4. VN-vredesmissies met het hoogste aantal slachtoffers onder personeel (militair, politie en civiel, tot 30 april 2022).^{xxii}

	Totaal	Militair (inclusief observers)	Politie	Internationaal civiel	Lokaal civiel	Andere
UNIFIL	324	306	0	9	9	0
UNAMID	295	178	63	12	38	4
MINUSMA	275	237	8	12	14	4
ONUC	249	242	2	5	0	0
MONUSCO	242	140	13	26	58	6

Ondanks duidelijke signalen van het militaire hoofdkwartier dat er behoefte was aan kortetermijninlichtingen, hield ASIFU vast aan haar werkwijze en type producten.¹⁵³ Hoewel het – zeker na de (niet geformaliseerde) aanpassing van de visie in de VN-taakstelling – de bedoeling was dat ASIFU zich zou richten op (operationeel-) strategische en missiebrede inlichtingenproducten met voorspellend vermogen, had de eenheid ook nog steeds als taak de Force Commander te voorzien van kortetermijninlichtingen. ASIFU maakte bovendien deel uit van de militaire hiërarchie en was een militaire eenheid.

ASIFU had moeite een balans te vinden tussen het ten uitvoer brengen van de (gewijzigde) taakstelling en tegelijkertijd voldoen aan de wensen en behoeften van de militaire leiding.^{154, xxiii} Pogingen van het militaire hoofdkwartier om meer actuele, direct bruikbare inlichtingen uit ASIFU en de ISR-coys te krijgen strandden geregeld: zij waren hier (qua personeel en kunde) niet op ingericht en de ISR coys hadden in de praktijk niet de reikwijdte die hiervoor vereist was. Bovendien ontbrak het aan andere bruikbare sensoren in het veld. ASIFU heeft door de tijd heen wel meer kortetermijninlichtingenproducten geproduceerd, maar men wilde ook het liefst wegblijven van kortetermijninlichtingen en de waan van de dag.¹⁵⁵ ASIFU hield zodoende lang vast aan de eigen werkwijze en was er ook op gebrand te laten zien wat het (als missiebrede capaciteit) kon.¹⁵⁶

^{xxi} In de beginfase van MINUSMA, voor de uitbreiding van het mandaat naar het centrum van het land, had de missie drie sectoren waarin haar brigades actief waren: Sector West (Timboektoe), Sector Oost (Gao) en Sector Noord (Kidal).

^{xxii} [Website United Nations Peacekeeping](#). UNIFIL en UNAMID kennen een hoger aantal slachtoffers dan MINUSMA. Deze missies lopen echter al veel langer dan MINUSMA (respectievelijk sinds 1978 en 2007).

^{xxiii} De informatiebehoefte van het militaire hoofdkwartier werd – los van de roep om genoemde kortetermijninlichtingen – gedurende de missie niet altijd helder geformuleerd en gecommuniceerd waardoor ASIFU en de ISR-coys in het veld eigen prioriteiten stelde.

Dit betekent niet dat de producten van ASIFU niet nuttig waren voor de Force Commander. Hoewel ASIFU niet of te weinig voorzag in de hoofdbehoefte, zijn veel analyses, zoals overzichten van actoren en hun capaciteiten, wel degelijk gebruikt en van waarde gebleken.¹⁵⁷ ASIFU heeft MINUSMA tijdelijk versterkt door een bijdrage te leveren aan de beeld- en informatieopbouw van de missie.¹⁵⁸ Dit heeft ook de Force Commander geholpen bij bijvoorbeeld het handhaven van akkoorden met strijdende partijen.¹⁵⁹ De militaire leiding was in het algemeen te spreken over de kwaliteit van ASIFU en haar analyses.¹⁶⁰ ASIFU leverde echter voornamelijk de producten af die het goed kon en wilde leveren; deze sloten vaak beperkt aan op de directe behoeften en verwachtingen van MINUSMA en in het bijzonder de militaire leiding.

Vanwege de behoefte van de Force Commander aan kortetermijn-, *actionable* inlichtingen en het beperkte adaptatievermogen van ASIFU werd eind 2016 besloten de unit te integreren in de U2.^{xxiv} De wens van de militaire leiding was duidelijk: de U2 moest versterkt worden en de inlichtingen produceren waar behoefte aan was.¹⁶¹ Hiermee werd in feite het door Nederland gepropageerde ‘attached’ model verlaten en koos men voor een ‘integrated’ model. Op het vlak van de aansturing was dit de facto een terugkeer naar de oorspronkelijke taakstelling. Het was ook in lijn met de wensen van het VN-hoofdkwartier, waar de leiding concludeerde dat de manier waarop ASIFU functioneerde en was opgehangen binnen MINUSMA niet werkte.¹⁶²

Na de integratie van ASIFU in de U2 is de U2 onvoldoende versterkt: Nederland bouwde de inlichtingbijdrage snel af en ook andere (Europese) landen – verminderden hun inzet in de U2. Bovendien hadden de Noren hun bijdrage aan ASIFU al eerder stopgezet. Het concept waarbij met een ISR-coy en meerdere sensoren in de missie werd gewerkt, is weliswaar voortgezet,¹⁶³ maar zowel de kwaliteit als de capaciteit van de U2 is daarna afgenomen. Dit heeft als gevolg dat informatie tegenwoordig slecht wordt verwerkt en er kwalitatief onvoldoende inlichtingenproducten worden geproduceerd.¹⁶⁴ Daarnaast is een database met het werk van ASIFU niet goed overgedragen aan de U2, waardoor zij niet konden putten uit het eerdere werk van ASIFU.^{xxv} Hierdoor is de inlichtingencapaciteit van de U2 niet duurzaam versterkt.

De werkwijze en inlichtingenproducten van ASIFU sloten beter aan op de behoeften van de civiele leiding en de civiele afdelingen van MINUSMA, als missiebrede capaciteit. ASIFU heeft het hoofd van MINUSMA, de SRS, geregeld voorzien van bruikbare analyses en rapporten, vooral over de capaciteiten van specifieke strijdende groeperingen.¹⁶⁵

Daarnaast kon bepaalde informatie als input worden gebruikt voor politieke (vredes) onderhandelingen, zoals in het kader van het Vredesakkoord van Algiers dat in 2015 werd gesloten.¹⁶⁶ Er kwam ook informatie beschikbaar over de illegale economie en corruptie in Mali zelf.¹⁶⁷ ASIFU richtte zich dan ook sterk op het bedienen van de SRS.¹⁶⁸

Naast de SRS heeft ASIFU specifieke civiele afdelingen binnen MINUSMA bediend. Daarbij werkte ASIFU vooral bottom-up en bood het werk actief aan: de Nederlandse civiele adviseur in Bamako stimuleerde de samenwerking met de civiele tak van MINUSMA, wat resulteerde in een overeenkomst tussen de mensenrechtenafdeling en ASIFU.¹⁶⁹ De ISR-coy werkte in Gao veel samen met de civiele MINUSMA-organisaties.¹⁷⁰ Vooral in de beginfase van ASIFU maakten de civiele afdelingen van MINUSMA – zoals de mensenrechtenafdeling, de *Protection of Civilians*-afdeling, de *Security Sector Reform* (SSR)-afdeling, de *Disarmament, Demobilization and Reintegration* (DDR)-afdeling en de stabilisatieafdeling – gebruik van ASIFU-producten.¹⁷¹ ASIFU bracht mensenrechtenschendingen in kaart en keek naar potentiële conflicthaarden. De stabilisatieafdeling heeft aan het begin van haar activiteiten veel gebruikgemaakt van de ASIFU-analyses en stemde haar activiteiten daar op af.¹⁷² Er was echter ook terughoudendheid aan de civiele kant van de missie om onderdeel van het inlichtingenproces te worden: dit zou hun samenwerking met lokale partijen kunnen schaden.¹⁷³

ASIFU heeft, ondanks de overlap die er was met JMAC, vooral in het begin van de missie, waarde gehad als missiebrede capaciteit. De inlichtingenproducten konden geregeld gebruikt worden bij de uitvoering van de civiele activiteiten binnen het MINUSMA mandaat.

4.2.4 Kwaliteit van ingezette middelen, en uitdagingen van ASIFU/ISR-coy

ASIFU had de beschikking over een eigen hoofdkwartier in Bamako en maakte gebruik van – voor VN-standaarden – hoogwaardige apparatuur en software. De kwaliteit van het door Nederland geleverde personeel was ook hoog,¹⁷⁴ al was er een tekort aan personeel dat de Franse taal machtig was.¹⁷⁵ ASIFU maakte binnen MINUSMA vooral indruk op het vlak van middelen en capaciteiten; de unit had een professioneel imago.¹⁷⁶

Verschillende factoren belemmerden echter de effectiviteit van ASIFU en vooral de ISR-coy gedurende de missie. De belangrijkste belemmering was een tekort aan personeel bij de ISR-coy in Gao. Als reden hiervoor werd het personeelsplafond genoemd: er werd

^{xxiv} Vanaf maart 2017 begon de daadwerkelijke integratie.

^{xxv} Zie ook de paragraaf 4.5 voor meer informatie over dit punt.

gewerkt met een maximaal aantal personeelsleden voor de verschillende eenheden van de Nederlandse bijdrage.^{xxvi, 177} Deze praktijk heeft gedurende de missie bevreemding gewekt bij de ISR-coy en andere betrokkenen.¹⁷⁸ De werkwijze ging ten koste van de gebruikelijke capaciteit van een ISR-module en was van grote invloed op de inrichting en het functioneren van de eenheid.^{xxvii, 179}

Zo had de ISR-coy geen genie- en medische capaciteit en had deze een gebrek aan verkenningmogelijkheden en helikopterondersteuning, waardoor de operationele reikwijdte zeer werd beperkt.¹⁸⁰ Voor langeafstandspatrouilles was de eenheid in verschillende rotaties afhankelijk van de samenwerking met de SOLTG en later de LRRPTG. De aanname binnen ASIFU en de ISR-coy was aanvankelijk dat de *special forces* geïntegreerd met hen zouden werken en als sensoren zouden optreden voor de ISR-coy, maar dit was in de praktijk niet het geval.¹⁸¹ De *special forces* voerden, net als de helikopters, hun eigen opdrachten uit en ISR/ASIFU konden hen niet aansturen.¹⁸² Hoewel de samenwerking tussen de ISR-coy en ASIFU verschilde per rotatie en verbeterde naarmate de tijd verstreek, hadden de eenheden hun eigen opdrachten en kon hun werk geregeld niet geïntegreerd worden.¹⁸³ Er was zelfs een risico op circulair rapporteren.¹⁸⁴

Een tekort aan materieel en het feit dat sommige middelen niet konden worden gebruikt, hebben de ISR-coy vooral in de beginfase beperkt in de uitvoering van haar taken.¹⁸⁵ Zo konden de Nederlandse drones (UAV's, Scan Eagles) bij aanvang in 2014 door VN-regelgeving ongeveer zes maanden¹⁸⁶ niet worden gebruikt.^{xxviii} Aan Nederlandse zijde was er bovendien een gebrek aan kennis van de betreffende VN-regels en -procedures, terwijl Den Haag aan uitvoerend personeel vroeg waarom de drones niet vlogen.¹⁸⁷ De ISR-coy stond bij aankomst in Gao al op achterstand, omdat men door een niet gecommuniceerde wijziging in het bouwplan van Kamp Castor geen rekening had gehouden met de komst van de ISR-coy. Hierdoor hebben zij de eerste maanden in geïmproviseerde tenten gewerkt en moesten zij overnachten op het Chinese kamp in Gao.¹⁸⁸ Er was zo geen rekening gehouden met het idee dat de ISR-coy als een van de eersten het gebied in konden gaan.¹⁸⁹

Box 3 Het denken over inlichtingen binnen de VN

Nederland heeft met de inlichtingbijdrage aan MINUSMA – in ieder geval tijdelijk – een impuls gegeven aan het denken over inlichtingen binnen VN-missies. De weerstand tegen inlichtingen was aanvankelijk groot en omdat ASIFU nog niet eerder was opgezet binnen in een VN-vredesmissie, was alles nieuw. Alleen al door deze bijdrage te leveren kon men binnen de VN niet meer om inlichtingen heen en moesten de VN en de VN-lidstaten hun 'koudwatervrees' overwinnen.

Naast de bijdrage op de grond heeft Nederland vooral tijdens deelname aan de VN Veiligheidsraad op het hoofdkwartier in New York aandacht gevraagd voor het thema inlichtingen en de hervorming van VN-missies. Zo is er een bijdrage geleverd aan het ontstaan van het *Action for Peacekeeping*-initiatief en verscheen in 2019 met steun van onder andere Nederland het *Handboek Militaire inlichtingen in vredesoperaties*.

De vraag rijst hoe duurzaam deze resultaten zijn en hoe de Nederlandse inspanningen hebben doorgewerkt. Zo heeft het handboek volgens betrokkenen potentie, maar blijkt het binnen MINUSMA lastig te zijn om de lessen uit dit boek door te voeren. De missie heeft nog niet de juiste omstandigheden (qua organisatie en personeel) gecreëerd om theorie in praktijk om te zetten. Het thema inlichtingen in VN missies is door de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken tijdelijk op de kaart gezet, maar om het ook blijvend te laten werken, zijn duurzame, langetermijninspanningen nodig. Na de terugtrekking van de Nederlandse militaire eenheden in 2019 werden de inspanningen om inlichtingen onder de aandacht te brengen afgebouwd en is er beperkt opvolging gegeven aan eerdere activiteiten.

^{xxvi} Er werd een personeelsplafond ingesteld als planningsrichtlijn. Deze zou op details kunnen afwijken en was 'fluide'. Verslag van een algemeen overleg (12 februari 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 230. In de praktijk werd dit genoemd als beperking. De totstandkoming van een personeelsplafond was een samenspel tussen politiek en ambtenarij.

^{xxvii} Een module bestaat uit 92 personen, maar de eerste ISR-coy kreeg bijvoorbeeld te horen dat er slechts 35 personen konden worden toegewezen, omdat er een personeelsplafond gold en de samenstelling van sommige eenheden was aangepast. Dat ging ten koste van de ISR-coy. Uiteindelijk werden vijftig inlichtingenpersonen toegewezen en zeven personen van andere organisaties.

^{xxviii} De VN wisten niet goed hoe met drones om te gaan, zij kenden dit fenomeen niet en pasten de bestaande regelgeving voor vliegtuigen toe op deze toestellen.

4.3 De overige delen van de Nederlandse militaire bijdrage binnen MINUSMA

Naast ASIFU en de ISR-coy verrichtten het helikopterdetachement (Helidet), de taakgroep voor speciale operaties (SOLTG) en de verkenningstaakgroep (LRRPTG) zowel inlichtingen- als niet-inlichtingentaken. Hieronder wordt geanalyseerd hoe deze individuele onderdelen en de bijbehorende middelen aansloten op de behoeften van de MINUSMA en de doelen van de Nederlandse bijdrage.

4.3.1 Aansluiting SOLTG en LRRPTG

Dat een Force Commander met de SOLTG kon beschikken over westerse *special forces* was nieuw voor een VN-missie. De inzet van hoogwaardige capaciteiten als de SOLTG en later de LRRPTG gaven de Force Commander meer mogelijkheden om sneller en flexibeler te opereren,¹⁹⁰ waarmee werd aangesloten op de behoeften van MINUSMA.¹⁹¹ Echter, waar Nederland de SOLTG vooral als inlichtingeneenheid zag, zag men deze binnen MINUSMA meer als een (klassieke) *special forces*-eenheid.¹⁹² Bij aanvang was de primaire taak van de SOLTG om de Force Commander van bruikbare inlichtingen te voorzien over de situatie in Noord-Mali.¹⁹³ Gedurende de missie is dat doel voor de SOLTG en de LRRPTG meer verschoven naar onder andere het afschrikken van gewapende groeperingen, indirect door bijvoorbeeld het verschaffen van inlichtingen aan de Force Commander of direct door het uitvoeren van expedities of patrouilles.¹⁹⁴ Daarnaast moesten bijvoorbeeld wapenafspraken uit het Vredesakkoord worden gehandhaafd.¹⁹⁵ De SOLTG en de LRRPTG kwamen relatief vaak ‘buiten de poort’, waardoor MINUSMA toegang kreeg tot gebieden waar het voorheen geen toegang toe had.

SOLTG

Zowel de SOLTG als de LRRPTG stelde parallel aan ASIFU eigen inlichtingenproducten op en voerde elk hun eigen inlichtingenmissies voor de Force Commander uit.¹⁹⁶ In tegenstelling tot de ISR-coy had de SOLTG van begin af aan een relatief groot bereik, waardoor deze een breder omgevingsbeeld kon creëren.¹⁹⁷ De SOLTG heeft in snel tempo een netwerk gecreëerd en deze uitgebouwd met langereafstandexpedities naar bijvoorbeeld Menaka, Tessalit en Kidal.¹⁹⁸ De informatie van de SOLTG werd gedeeld met zowel de Force Commander als ASIFU, al zat hier ook een onderverdeling in: soms ging informatie alleen naar de Force Commander en niet naar ASIFU.¹⁹⁹ De SOLTG slaagde er geregeld in nieuwe informatie uit moeilijk te bereiken gebieden te halen.²⁰⁰ Dergelijke informatie was op momenten zeer waardevol voor de Force Commander,²⁰¹ maar de informatie was ook geregeld van tijdelijke waarde en het kwam vaak voor dat ASIFU de informatie niet kon integreren in haar werk of dat de Force Commander er niet naar kon handelen.²⁰²

Dit kwam door een gebrek aan capaciteit en mogelijkheden bij de VN of door de slechte bereikbaarheid van bepaalde gebieden.²⁰³

De mate van aansturing en de behoeften verschilden per Force Commander, maar over het algemeen genoot de SOLTG veel vrijheid. Waar het militaire hoofdkwartier behoefte aan had, was zeker bij aanvang van de missie niet altijd duidelijk.²⁰⁴ Hierdoor stelde de SOLTG vaak haar eigen opdrachten samen,²⁰⁵ legde missies ter goedkeuring voor aan de Force Commander en in het geval van risicovolle operaties de verantwoordelijken in Den Haag, de Commandant der Strijdkrachten (CDS).²⁰⁶ Zo was de SOLTG veel actief in Kidal, omdat ze zagen dat er in die regio relevante ontwikkelingen plaatsvonden bij de strijdende groeperingen.²⁰⁷ Zij richtten hiertoe een tijdelijk kamp op om vandaaruit steeds structureler te werken.²⁰⁸ Hierdoor begon de Nederlandse aanwezigheid op een permanente aanwezigheid te lijken, wat niet voorzien was in de plannen voor de Nederlandse bijdrage.²⁰⁹

Vanaf 2015 kwam er meer sturing van de Force Commander. Hij legde de geografische focus nadrukkelijker op Kidal en andere conflictgebieden, wat in lijn was met de eerdere activiteiten van de SOLTG.²¹⁰ Zo heeft de inzet van de SOLTG er bijvoorbeeld aan bijgedragen dat de veiligheidssituatie rondom het VN-kamp in Kidal – dat geregeld werd aangevallen – sterk verbeterde, waardoor VN-troepen weer buiten de poort konden opereren.²¹¹ Echter, de mate waarin de SOLTG heeft bijgedragen aan veiligheid en stabiliteit in de regio was ook voor de eenheid zelf niet altijd duidelijk.²¹²

De SOLTG en later de LRRPTG waren de meest zichtbare Nederlandse MINUSMA-eenheden en zij hadden een overwegend positief imago onder de bevolking in Gao.²¹³ In interne verslaggeving wordt gesteld dat de lokale bevolking de Nederlanders relatief vertrouwd en deze zagen als troepen die hun veiligheid konden bieden.²¹⁴ Dit in tegenstelling tot sommige andere (Afrikaanse) eenheden van MINUSMA en het Malinese leger, dat vanwege hun afwezigheid in het veld, of in sommige gevallen zelfs vanwege hun (vermeende) betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen geregeld een slechte reputatie had.²¹⁵

LRRPTG

Hoewel de LRRPTG afweek van de oorspronkelijke behoeftestelling van MINUSMA – het waren geen *special forces* – was het gegeven de aard van de taken en de toenemende belasting van de *special forces* een logische vervanger van de SOLTG.²¹⁶ De opdracht van de LRRPTG was – met uitzondering van specifieke operationele taken – gelijk aan die van de SOLTG.

De structuur van de inlichtingenketen veranderde wel toen de LRRPTG de SOLTG verving. Ten tijde van de eerste LRRPTG-rotatie, begin 2017, werd ASIFU geïntegreerd in de U2.

Hierdoor integreerde de LRRPTG sterker in de missie en leverde het direct informatie aan de U2.²¹⁷ De aansturing van de verkenningseenheid verliep vooral bottom-up: de LRRPTG genereerde zijn eigen operatielijnen, passend binnen de informatiebehoefte van de Force Commander en de U2.²¹⁸

Wat opvalt, is dat de LRRPTG het zwaartepunt verder verlegde naar afschrikkingstaken en het vergaren van inlichtingen over de verschillende strijdende groeperingen met bijzondere aandacht voor *Improvised Explosive Devices* (IED's). Voor het militaire hoofdkwartier was dit een prioriteit.²¹⁹ Vanwege enkele gewelddadige ontwikkelingen en grote incidenten in vooral Gao en Timboektoe, deed de Force Commander een beroep op eenheden die relatief snel konden reageren, zoals de LRRPTG,²²⁰ maar de aansturing verliep aanvankelijk vaak rommelig en onduidelijk, waardoor de LRRPTG in grote mate zelfstandig moest handelen en beslissen.²²¹ De VN-besluitvorming botste hier met wat men gewend was binnen de NAVO-doctrine.²²²

4.3.2 Kwaliteit inzet en middelen, en uitdagingen uitvoering SOLTG en LRRPTG

SOLTG

Voor aanvang en gedurende de missie twijfelden verschillende militairen en beleidsmedewerkers aan nut en noodzaak van de inzet van de *special forces*.²²³ Deze zouden overgekwalficeerd zijn voor de (inlichtingen)taken die zij moesten uitvoeren.²²⁴ De taken lagen volgens hen meer in het domein van verkenningseenheden,²²⁵ wat de inzet van een LRRPTG eenheid logischer zou maken.²²⁶ Bovendien werkt en traint de Luchtmobiele Brigade – waar de LRRPTG voor het grootste gedeelte uit bestond – van oudsher samen met de helikoptereenheden en zijn de twee eenheden op elkaar ingespeeld.²²⁷ De redenering van het kabinet en sommige respondenten was echter dat de SOLTG als hoogwaardige eenheid het zelfredzame karakter van de bijdrage versterkte, waarmee mogelijke risico's al vanaf het begin konden worden gemitigeerd.²²⁸ Bovendien vroeg de VN om een SOLTG en was het voor de Nederlandse *special forces* een mogelijkheid om na Afghanistan weer in een nieuw inzetgebied te werken en nieuw materiaal en nieuwe concepten te testen.²²⁹

Vanwege enkele beperkingen kon de SOLTG niet het hele noorden van Mali bestrijken.²³⁰ Om te beginnen is het noorden van Mali een enorm gebied, dat ongeveer zo groot is als Frankrijk en Italië samen. Daarnaast waren er strenge voorwaarden op het gebied van

medische evacuatie (MEDEVAC). Nederlandse eenheden opereerden onder de voorwaarde dat de *golden hour rule* kon worden gerespecteerd; medische hulp moest binnen een uur kunnen worden verleend.²³¹ Deze regel kon de reikwijdte van de SOLTG beperken, ofwel omdat er niet altijd MEDEVAC beschikbaar was, ofwel omdat de SOLTG verder afgelegen gebieden wilde bezoeken, waardoor niet aan de *golden hour rule* kon worden voldaan.^{xxix} De activiteiten legden bovendien een groot beslag op de helikoptercapaciteit die voor medische evacuaties paraat moest staan.²³² Hier kwam bij dat er geregeld toestemming aan Den Haag moest worden gevraagd als er opdrachten met een hoog veiligheidsrisico moesten worden uitgevoerd, waardoor de potentie van de SOLTG niet altijd kon worden benut.^{xxx} In het begin van de missie kreeg de SOLTG vrij gemakkelijk steun van de (Nederlandse) helikopters, maar vanaf midden 2015 zette de Force Commander Helidet meer in voor niet-SOLTG-operaties en kon de SOLTG minder een beroep doen op de helikopters.²³³ Hierdoor werd de SOLTG automatisch minder wendbaar dan voorheen.

De SOLTG had van begin af aan beperkte analysecapaciteit om inlichtingen te verwerken.²³⁴ Er was een tekort aan personeel in de analysecel, waardoor ze informatie vooral in ruwe, onbewerkte vorm doorstuurde binnen de missie. De SOLTG had op dit vlak hulp nodig van de ISR-coy,²³⁵ terwijl de ISR-coy tijdens verschillende rotaties juist verwachtte dat de SOLTG-activiteiten ondersteunend zouden zijn aan het werk van de ISR-coy.²³⁶ Ook later in de missie waren er verschillende verwachtingen over de samenwerking en aansturingsmechanismen. Dit had te maken met de insteek van de Force Commander die de SOLTG wilde gebruiken voor andere taken, zoals ter afschrikking van gewapende groeperingen en het voorkomen van escalaties.²³⁷ De eenheden zijn elkaar wel verschillende malen tegemoetgekomen. Zo heeft de ISR-coy de SOLTG tijdens verschillende rotaties geholpen met het leveren van analysecapaciteit, maar het tekort aan analysecapaciteit en de verschillen in aansturing bleven parten spelen.²³⁸

Een bijkomende uitdaging was dat de SOLTG in de eerste fase van de missie geen beroep kon doen op lokale tolken.²³⁹ Die waren essentieel om lokale contacten te onderhouden en taalbarrières te overwinnen.²⁴⁰ In tegenstelling tot nationale tolken hebben lokale tolken geen Nederlandse militaire status en ontbreekt een veiligheidsscreening, waardoor de bruikbare tolken capaciteit zeer beperkt was.²⁴¹ Dit probleem werd nijpender tijdens een rotatie toen de VN eind 2015 de contracten van VN-tolken beëindigde. Dit werd opgelost, maar heeft de SOLTG tijdelijk gehinderd.²⁴²

^{xxix} Zo kon in de beginperiode het zuidwesten van Gao niet worden bereikt. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.

^{xxx} Caveats – ofwel nationale voorwaarden of restricties die meegewogen moesten worden bij de inzet – zorgde ervoor dat *special forces* niet altijd ingezet kon worden voor SF-taken. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.

Ten slotte hebben klimatologische omstandigheden een zware weerslag gehad op het materiaal van de SOLTG.²⁴³ Al vrij snel bleek dat middelen lang defect bleven in verband met de late aanvoer van reserveonderdelen en een tekort aan vervangende middelen.²⁴⁴

LRRPTG

Het voorbereidingstraject van de LRRPTG verliep niet vlekkeloos. Er was voor aanvang van de missie van de LRRPTG lange tijd veel onduidelijkheid over de personele en materiële samenstelling.²⁴⁵ Zo waren verschillende materialen nog niet ter plekke toen de LRRPTG met haar werkzaamheden startte.²⁴⁶ Ook waren er problemen met missiegerichte opleidingen en cursussen.²⁴⁷ Hoewel de LRRPTG de taken van de SOLTG kon overnemen, hanteerde de eenheid een andere werkwijze en een ander type middelen. Bovendien kende de LRRPTG grote materiële beperkingen, wat de vraag opwerpt of het (inlichtingen) werk van de SOLTG consistent is voortgezet.²⁴⁸ Zo kon de LRRPTG geen beroep doen op een groot deel van het bronnenbestand dat de ISR-coy en de SOLTG in 2,5 jaar hadden opgebouwd.²⁴⁹

De omstandigheden waaronder de LRRPTG moest functioneren, waren gedurende de missie lastig en complex: in tegenstelling tot de SOLTG beschikte de LRRPTG – op een periode tijdens de eerste rotatie na – niet meer over Nederlandse helikopters. Daarnaast werd naar aanleiding van een rapport van het OVV over het mortierincident^{xxxix} een operationele pauze ingelast, waardoor de LRRPTG enkele weken niet in Gao kon patrouilleren.²⁵⁰ In Kidal duurde het meer dan twee maanden voordat de LRRPTG weer aan het werk kon.²⁵¹ Dit had tijdelijk grote gevolgen voor de effectiviteit van de missie en de informatietoever aan de Force Commander.²⁵²

Tijdens de eerste rotatie van de LRRPTG werden de Nederlandse helikopters teruggetrokken. Dit heeft een aanzienlijke impact gehad op de bijdrage van de eenheid.²⁵³ Met de overgang van de Nederlandse naar de Duitse helikopters (NH90) verloor de

LRRPTG een belangrijk middel om langeafstandsverkenningen uit te voeren.²⁵⁴ De vervanging betekende een achteruitgang op zowel kwalitatief als kwantitatief vlak. De NH90s bleken minder hittebestendig dan de Chinooks en hadden veel minder capaciteit.^{xxxix} Daarbij kenden de Duitsers hun eigen regels en nationale beperkingen voor de inzet van de helikopters.²⁵⁵ De Chinooks werden vooral gemist vanwege de mogelijkheid tot (medische) evacuatie, transport en bevoorrading op lange afstand. Daarbij stelden de Chinooks de LRRPTG in staat om actief te zijn in de afgelegen gebieden waar gewapende groepen zich relatief veilig achtten en dachten buiten het bereik van MINUSMA te kunnen opereren.²⁵⁶ Sommige gebieden kon men door het vertrek van de Chinooks niet of niet goed meer bereiken. Operaties over de grond kosten veel meer tijd (vaak dagen in plaats van uren) en zijn vanwege de dreiging van berrmbommen risicovoller.²⁵⁷ De kans om schendingen van het Vredesakkoord in kaart te brengen werd hierdoor ook kleiner.²⁵⁸

De schaarse medische (transport)capaciteit droeg er in grote mate aan bij dat de reikwijdte van de LRRPTG verder afnam.²⁵⁹ MEDEVAC kon gedurende de rotaties namelijk geregeld niet worden gegarandeerd; de medische afdekking was te gering.²⁶⁰ Dit kwam door een tekort aan inzetbare helikopters en aan medisch personeel dat mee op patrouilles en verkenningen ging.^{xxxix} Toen de Duitse (en deels Belgische) helikopter capaciteit midden juni 2018 wegviel, werd de LRRPTG afhankelijk van de civiele inhuur van helikopters door de VN.²⁶¹ Deze konden echter niet binnen de afgesproken reactietijd worden vrijgegeven, waardoor men een maand lang niet in staat was om langeafstandspatrouilles/verkenningen uit te voeren.²⁶²

De LRRPTG had vrijwel de gehele uitzendperiode te kampen met (grote) materiële beperkingen.^{xxxiv} Zo was er tijdens verschillende rotaties een tekort aan bepaalde essentiële middelen (zoals middelen om gewonden af te voeren,^{xxxv} jammers,^{xxxvi} nachtzichtmiddelen en bepaalde munitiesoorten^{xxxvii}). Wegens de zware klimatologische

^{xxxix} In juli 2016 kwamen twee militairen om bij een ongeval met een mortier, een derde militair raakte ernstig gewond. Naar aanleiding van dit incident werd een onderzoek uitgevoerd door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV). Zie Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017), *Mortierongeval Mali*.

^{xxxix} Waar in een Chinook ongeveer veertien mensen en enkele quads konden, was het met de NH90 niet mogelijk om meer dan vijf tot zes personen te vervoeren. Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.

^{xxxix} In feite slechts één mobiel persoon. Er was één arts, die overall mee naartoe moest. Verder mocht niet worden geleund op de medische capaciteiten van de Togolezen, omdat die niet voldeden aan de maatstaf van Nederland.

^{xxxiv} In 2018 publiceerde de Algemene Rekenkamer een rapport over de inzet van de LRRPTG in 2017: Algemene Rekenkamer (2018), *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali, Goed improviseren vergt goede voorbereiding*. Hier wordt meer in detail ingegaan op de materiële beperkingen van de LRRPTG.

^{xxxv} Gewondenafvoermiddelen kunnen zowel luchtgebonden (helikopters) als grondgebonden (ambulances) zijn.

^{xxxvi} Jammers blokkeren elektronische signalen van telefoons die gebruikt worden bij berrmbomaanslagen.

^{xxxvii} Interne documenten ministerie van Defensie. Ook de bevoorrading met reserveonderdelen, brandstof en water was lastig bij operaties langer dan vijf dagen. Intern document ministerie van Defensie.

omstandigheden en slecht onderhoud was een gedeelte, soms meer dan de helft,²⁶³ van de voertuigen onbruikbaar.^{264, xxxviii, xxxix} Onder betrokkenen heerste het gevoel dat Den Haag te weinig aandacht had voor het belang van goed materieel, zoals de uitrusting van militairen.²⁶⁵ De communicatie van en met Den Haag over dergelijke zaken was tijdens een aantal rotaties niet goed.²⁶⁶ Het vertrouwen in het materieel was tijdens vrijwel alle rotaties erg gering.^{xi}

4.3.3 Aansluiting Helidet

De helikopters waren een belangrijke nichecapaciteit voor de Force Commander en sloten goed aan op de behoeften van MINUSMA.²⁶⁷ De Apaches zorgden wanneer mogelijk voor afschrikking^{xii, 268} en escalatiedominantie,²⁶⁹ terwijl de Chinooks voor transport en (medische) evacuaties werden gebruikt. Helikopters waren van essentieel belang voor de operaties van de SOLTG.^{xiii} Daarnaast droegen ze bij aan het creëren van een omgevingsbeeld²⁷⁰ en brachten ze met beeldenlichtingen gebieden en strijdende groepen in kaart. De helikopters, vooral de Apaches – maar ook de Chinooks²⁷¹ – leverden informatie aan ASIFU, de ISR-coy en de Force Commander.²⁷² Omdat Helidet onder de Force Commander viel kon de eenheid net zoals de SOLTG niet door ASIFU aangestuurd worden, wat hun rol als sensor beperkte. Helidet werd door MINUSMA gedurende de missie steeds vaker voor niet-inlichtingentaken ingezet.

De Apaches moesten voornamelijk voor escalatiedominantie zorgen en de Chinooks voor transporten.^{xiiii, 273} Hoewel de helikopters een belangrijk middel voor de missie waren, waren ze ook vooral geleverd om de zelfredzaamheid van de Nederlandse bijdrage te verhogen,²⁷⁴ in het bijzonder op het gebied van medische evacuatie.²⁷⁵ Om deze reden zijn de Chinooks toegevoegd, toen bleek dat de VN de medische capaciteit in de ogen van Nederland onvoldoende had geregeld.²⁷⁶ Het was daarbij een eis van Defensie om het helikopterdetachement onder militair commando te plaatsen.²⁷⁷ Hierdoor kon Defensie – in samenspraak met de Force Commander – beslissen wanneer de helikopters werden gebruikt.²⁷⁸ Dit was niet gebruikelijk; de eenheid was een VN-eenheid, maar Nederland

wilde zo veel als mogelijk zelf beslissen over de inzet.²⁷⁹ Voor de militaire leiding van MINUSMA was dit een welkome wijziging.²⁸⁰

De aansturing van Helidet vanuit het militaire hoofdkwartier was echter – zeker in de eerste rotaties – (zeer) matig.²⁸¹ De beperkte inlichtingopdrachten die Helidet kreeg, waren vaak onduidelijk of onvolledig en in sommige gevallen tegenstrijdig.²⁸² De opdrachten konden via het hoofdkwartier of de sectoren binnenkomen, maar ook via de Nederlandse vertegenwoordiger binnen het militaire hoofdkwartier.²⁸³ Er was volgens betrokkenen tijdens verschillende rotaties te weinig of geen expertise over helikopter(inlichting)operaties bij het militaire VN-hoofdkwartier, wat de aansturing danig heeft belemmerd.²⁸⁴ Hoewel de samenwerking tijdens verschillende rotaties tussen Helidet en de SOLTG heel goed was, kon de aparte aansturing van de SOLTG en Helidet soms problematisch zijn: in het veld moest men onderling de ontvangen opdrachten afstemmen.²⁸⁵ Helidet nam vaak zelf het initiatief om een werkbare opdracht rond te krijgen. In Gao formuleerde de eenheid eigen opdrachten die werden voorgesteld aan de Force Commander, zodat deze daarmee Helidet kon ‘aansturen’.²⁸⁶

Aansturing en besluitvorming rondom militaire vliegoperaties duurden – ondanks het feit dat Nederland Helidet rechtstreeks onder de Force Commander had geplaatst – voor Helidet geregeld te lang, wat kon leiden tot grote frustraties.^{287, 288} In VN-verband is het (militaire) vliegverkeer gedeeltelijk afhankelijk van civiele autorisaties en dat gold ook voor operaties van Helidet.²⁸⁹ Dit besluitvormingsproces nam in de praktijk veel tijd in beslag.²⁹⁰ Het MINUSMA-personeel in Bamako was volgens betrokkenen niet of nauwelijks te bereiken buiten de reguliere werkuren en in de weekenden waardoor vliegoperaties soms niet of te laat werden uitgevoerd.²⁹¹ Dit heeft bij tijd en wijle grote gevolgen gehad. Zo is het bijvoorbeeld voorgekomen dat er bij (medische) evacuaties van burgers of VN-troepen veel tijd is verloren en helikopters (te) lang aan de grond moesten staan in afwachting van een akkoord van bovenaf.²⁹²

^{xxxviii} Dit komt ook overeen met bevindingen die staan vermeld in het rapport van de Rekenkamer, zie: Algemene Rekenkamer (2018), *Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali, Goed improviseren vergt goede voorbereiding*, p. 23 en 24.

^{xxxix} Intern document ministerie van Defensie. Juist vanwege deze harde terreinomstandigheden was tactisch luchttransport van helikopters van extra belang.

^{xi} Op een bepaald moment bleek uit intern onderzoek van Defensie dat meer dan driekwart van het personeel geen vertrouwen had in het gebruikte materieel. Interne documenten ministerie van Defensie.

^{xii} Dit was niet altijd succesvol. In sommige gevallen trokken strijdende groepen zich niets aan van de aanwezigheid van helikopters. Waarschijnlijk wisten de strijdende groepen in dit geval niet wat de helikopters die onder VN-vlag vlogen mochten, maar ook: de VN en Helidet konden niet altijd kordaat optreden, waardoor strijdende partijen soms niet meer reageerden op de aanwezigheid van de helikopters.

^{xiii} Op het vlak van transport, maar ook MEDEVAC, waardoor de reikwijdte van operaties toenam.

^{xiiii} Zowel voor de Nederlandse eenheden als MINUSMA-breed: veel taken zoals het vervoeren van ontwikkelingswerkers, maar ook van hoogwaardigheidsbekleders.

4.3.4 Kwaliteit inzet en middelen, en uitdagingen in de uitvoering Helidet

Helidet was over het algemeen goed uitgerust en de Chinooks en Apaches waren van hoge kwaliteit. De inzetbaarheid van de Apaches was bij aanvang goed, maar het was niet mogelijk om drie van de vier toestellen te allen tijde inzetbaar te houden.^{xliv, 293} Bovendien waren de klimatologische omstandigheden zwaar voor het materieel (en personeel).²⁹⁴ De helikopters waren toegerust met sensoren waarmee (hoogwaardige) informatie kon worden vergaard. Deze informatie werd echter niet of niet volledig gedeeld in de missie, wat het effect van dit middel beperkte.²⁹⁵ Zo werd informatie die de boordapparatuur had verzameld, niet gedeeld op de in een NAVO-context gebruikelijke wijze, om het lekken van 'bedrijfsgeheimen' tegen te gaan.^{xlv} De Nederlandse systemen, dus ook die van Helidet, waren zoals beschreven in paragraaf 4.2.2 niet compatibel met die van de VN. Als aanvalstoestel is de Apache daarbij een relatief duur en misschien wel overgekwalificeerd middel om als (beeld)sensor te gebruiken.²⁹⁶ Ze zijn niet ontworpen om inlichtingen te verzamelen, maar kunnen daar wel voor worden gebruikt.²⁹⁷ Daarnaast kon om technische redenen de Chinook niet altijd worden ingezet voor inlichtingentaken,^{xlvi} en besloot de VN in New York eind 2015 dat de Chinook-helikopters niet meer voor inlichtingensmissies mochten worden ingezet,²⁹⁸ vooral vanwege de hoge kosten.²⁹⁹

Net als de andere eenheden had Helidet ook te maken met enkele opstartproblemen. Tijdens de opbouwfase van Helidet was ook Kamp Castor nog vol in opbouw. Daardoor waren bij de start van Helidet ook nog niet alle veiligheidsmaatregelen genomen. Zo ontbrak het aan een Hesco-buitenring,^{xlvii} en waren er onvoldoende wapens en munitie.³⁰⁰ Dit had tot problemen kunnen leiden: het eerste detachement heeft – net als de andere aanwezige Nederlandse eenheden – te maken gehad met een raketaanval en dreiging van grondaanvallen.³⁰¹ Hierdoor was er regelmatig een gevoel van onveiligheid en waren bezoeken aan Gao beperkt mogelijk.³⁰² Na de eerste Helidet-rotaties verbeterde de veiligheid op Kamp Castor sterk en waren de leef- en werkomstandigheden van kwalitatief hoog niveau.³⁰³

4.4 Inlichtingengestuurd optreden en het beschermen van burgers en VN-troepen

Een van de doelen van de inlichtingbijdrage was MINUSMA op inlichtingen gebaseerde operaties uit te kunnen laten voeren. De missie was hier in de praktijk echter niet goed toe in staat: onder betrokkenen heerste het gevoel dat MINUSMA niet of nauwelijks kon handelen naar de inlichtingen die het kreeg.³⁰⁴ Enerzijds had dat te maken met de mismatch tussen de behoeften van de militaire leiding en het werk van ASIFU. Anderzijds had MINUSMA zelf ook te weinig mogelijkheden om opvolging te geven aan de aangereikte inlichtingen.³⁰⁵ Er waren capaciteits- en kwaliteitstekorten, zowel in Bamako als in de VN-sectoren en de onderliggende eenheden, waardoor het geregeld lastig was op te treden.³⁰⁶ Anticiperen op (mogelijke) risico's was bovendien geen natuurlijke manier van doen: binnen de VN is men gewend presentiegericht, reactief, te werken in plaats van proactief en inlichtingengestuurd.³⁰⁷ Hoewel MINUSMA een relatief robuust mandaat heeft, was er onvoldoende capaciteit om inlichtingengestuurd op te treden. Het VN-besluitvormingsproces was vaak te traag, wat werd versterkt door de structuur van de inlichtingketen waarin het werk van verschillende afdelingen niet goed op elkaar aansloot: informatiedeling binnen de missie liep dan ook stroef.³⁰⁸ Er was onvoldoende afstemming binnen de inlichtingketen.³⁰⁹ De inlichtingproducten werden zeker bij aanvang van de missie meestal alleen op het hoofdkwartier verspreid, maar niet naar de onderliggende eenheden.³¹⁰ Hierdoor kregen zij essentiële informatie onvolledig en te laat tot hun beschikking en konden zij niet (snel) reageren.³¹¹ Het aanleveren van hoogwaardige informatie is één, deze gebruiken en omzetten in actie is twee.

Doordat MINUSMA onvoldoende inlichtingengestuurd werkte, hebben de inlichtingen van ASIFU en andere eenheden tot beperkte actie geleid op het vlak van het beschermen van burgers (*Protection of Civilians – PoC*) of VN-troepen (*force protection*).³¹² Bovendien kon ASIFU aan PoC – mede door de roep om kortetermijninlichtingen – geen prioriteit geven.³¹³ Wel hebben ASIFU en de andere onderdelen geprobeerd met verschillende activiteiten opvolging te geven aan dit doel. Zo voorspelden ASIFU en de Nederlandse eenheden in het veld in sommige gevallen de bewegingen van rebelligroepen.³¹⁴ Ondanks weerstand kregen VN-troepen in het veld op momenten meer opdrachten op basis van aangeleverde inlichtingen, al was dit heel beperkt.³¹⁵ Bovendien zijn er voorbeelden waar de

^{xliv} Dit had onder andere met preventief onderhoud te maken. Dat kwam regelmatig voor, waardoor twee toestellen uitvielen.

^{xlv} In plaats van het inzetten van deze apparatuur werden foto's genomen met een gewoon fototoestel. Dit kwam de kwaliteit niet ten goede, omdat deze door het raam werden genomen. Interview medewerker ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.

^{xlvi} Vanwege het type Chinook en de nachtzichtapparatuur kon soms niet veilig in de nacht worden gevlogen.

^{xlvii} Dat is een veilige buitenring om een kamp heen. Dit is een VN-eis.

Nederlandse eenheden hebben bijgedragen aan PoC-gerelateerde activiteiten. Dit varieert van het beschermen van onderzoekers van de VN-mensenrechtenafdeling³¹⁶ bij het doen van onderzoek naar mensenrechtenschendingen tot het (inlichtingen)werk van de SOLTG, LRRPTG en Helidet om de activiteiten van strijdende groeperingen te verstoren.³¹⁷ Dat laatste werd vooral gedaan in Kidal en omgeving.³¹⁸ Bovendien werkten verschillende civiele VN-afdelingen met ASIFU-producten. Dat neemt niet weg dat de dieperliggende problemen binnen MINUSMA de missie hebben belemmerd om structureel proactief op te treden en haar mandaat om burgers te beschermen uit te voeren.³¹⁹

4.5 Opvolging en overdracht militaire middelen

Het kabinet hechtte er veel waarde aan dat de militaire bijdrage aan MINUSMA overdraagbaar zou zijn aan andere landen. Nederland wilde niet langer dan wenselijk actief zijn in de missie.³²⁰ Een modulaire bijdrage waarbij de Nederlandse eenheden los in de missie werden geplaatst, zou dit mogelijk moeten maken.³²¹ Dit was vooral een wens van de VVD, die ook in de Kamer benadrukte dat een bijdrage met losse modules – ook wel een bijdrage met een ‘plug and play’-karakter – van belang was om ‘altijd weer weg te kunnen’.³²²

Door de aard van de Nederlandse bijdrage was het in de praktijk lastig om voor de verschillende onderdelen opvolging te vinden. Dit kwam voort uit de hoogwaardigheid van de capaciteiten – wat het aantal potentiële kandidaten deed slinken – en de beperkte (politieke) bereidwilligheid van lidstaten. Bovendien werkte Nederland niet met een eindpunt en is de bijdrage aan de missie enkele keren verlengd, waardoor de ministeries voor aanvang geen einddatum naar mogelijke partners konden communiceren.

Het zoeken naar opvolging is een VN-verantwoordelijkheid, zoals het kabinet bij aanvang van de missie steeds benadrukte,³²³ maar Defensie en Buitenlandse Zaken zochten zelf naar partners die de losse eenheden zouden kunnen vervangen. Hoewel het ook in het eigen belang was om voor opvolging te zorgen, heeft Nederland zichzelf hiermee tegelijkertijd klemgezet. Hieronder zal per onderdeel worden ingegaan op de overdracht.

4.5.1 ASIFU en de ISR-coy

Vanwege de integratie in de U2 is ASIFU uiteindelijk niet als aparte unit overgedragen aan andere deelnemende landen. Het ASIFU experiment stopte zo vrij abrupt en werd niet gefaseerd overgedragen. De vraag om een opvolger te vinden voor de door Nederland

geleide, maar multinationale ASIFU is vanwege deze integratie dan ook niet concreet gesteld. Maar hoe dan ook zou het vinden van een opvolger moeilijk zijn geweest. Slechts een beperkt aantal landen had deze capaciteit kunnen overnemen, omdat ASIFU opereerde volgens NAVO-concepten, -procedures en -methoden. Een goed uitgewerkte exitstrategie was er niet.³²⁴

De integratie van ASIFU in de U2 eind 2016 kende een aantal haken en ogen. Zo werd het communicatiesysteem van ASIFU met het vertrek van de eenheid uit de missie gehaald.³²⁵ Dat had ook niet anders gekund, omdat dit een nationaal op de NAVO geënt netwerk was.³²⁶ MINUSMA werd zo wel gedwongen tot een snelle oplossing te komen. Die kwam er met een nieuw VN-communicatiesysteem,³²⁷ een overgang die Nederland en enkele andere Europese landen (financieel) ondersteunden.³²⁸ Dat kan een positief bijeffect van het terughalen van het Nederlandse systeem genoemd worden. De ASIFU-producten, die in een specifieke database waren opgeslagen, werden echter niet goed overgedragen. De documenten konden niet ontsloten worden door de U2, vanwege technische mankementen en het gebrek aan kennis van de software bij het U2-personeel.^{xlviii}

De ISR-coy werd zoals gepland midden 2016 overgenomen door Duitsland.³²⁹ De samenwerking met de Duitsers was goed en stapsgewijs hebben zij de taken van de Nederlanders overgenomen.³³⁰ Uiteraard betekende de overgang van de ISR-coy naar een Duitse eenheid ook een verschil in aanpak: de Duitsers zetten het werk van de Nederlandse eenheid op hun eigen manier voort.³³¹ Later, eind 2017, werd ook Kamp Castor overgedragen aan de Duitse eenheden.

4.5.2 SOLTG en LRRPTG

De vervanging van de SOLTG door de LRRPTG is eerder in dit hoofdstuk al besproken. Voor en tijdens de LRRPTG werd de Nederlandse bijdrage afgebouwd: de helikopters verdwenen en de ISR-coy was al overgedragen aan Duitsland. Nadelig voor de positie en invloed van de LRRPTG binnen de missie was dat met de afbouw en overdracht van de bijdrage ook strategisch geplaatst personeel, zoals het hoofd planning en operaties (de DCOS OPS/U3), uit de missie verdween.³³²

De LRRPTG verliet Mali in 2019, waarna het een jaar duurde voordat een Britse eenheid de taakgroep verving.³³³ Hier bleek nogmaals dat het lastig was om hoogwaardige capaciteit te vervangen. Doordat er een tijd lang een tekort aan deze capaciteiten was, kan in het geval van de overdracht van de LRRPTG niet worden gesproken van een succesvolle overdracht.

^{xlviii} Ibase is een complex softwaresysteem dat alleen door getraind personeel kan worden gebruikt. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.

4.5.3 Helidet

Het hoogwaardige karakter van de helikoptercapaciteit maakte dat het lastig was deze eenheid over te dragen.³³⁴ Nichecapaciteiten binnen VN-missies zijn schaars en landen sprongen hier ook voor MINUSMA zuinig mee om. Door de invulling en het gebruik van Helidet zoals Nederland dat voorstond binnen de opgerichte inlichtingenketen kon de bijdrage feitelijk aan slechts een aantal bereidwillige (NAVO-)landen worden overgedragen.³³⁵ Maar wat het opvolgproces vooral moeilijk en complex maakte, was de wijze van terugtrekking van de Nederlandse helikopters.

De Chinooks en Apaches werden in 2017 namelijk abrupt teruggetrokken.³³⁶ Dit gebeurde na hoogoplopende discussies tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat helikopters wilde blijven aanbieden, en het ministerie van Defensie, dat stelde dat het voortzettingsvermogen van de Apaches en Chinooks was overschreden.³³⁷ Uiteindelijk besloot Nederland, tot verrassing van de VN en partnerlanden, de helikopters op korte termijn terug te trekken.³³⁸ Volgens het kabinet was de generieke geoefendheid van de Apache- en Chinook-vliegers bij inzet en in Nederland ernstig afgenomen.³³⁹ Daarbij was de uitzenddruk op het personeel groot en moest de uitzendbescherming worden gerespecteerd.³⁴⁰

Na het besluit de helikopters terug te halen voerden Buitenlandse Zaken en Defensie de pogingen op om de bijdrage over te dragen, onder andere aan Canada en Duitsland.³⁴¹ Ze vonden uiteindelijk geen onmiddellijke opvolger, waardoor er gedurende een periode van enkele weken geen gelijkwaardige helikopters beschikbaar waren voor MINUSMA. Dat had gevolgen voor de operaties van de missie, ook van de Nederlandse LRRPTG.³⁴² De terugtrekking en de wijze waarop die plaatsvond, zetten bovendien de relatie met Duitsland, een van de belangrijkste partnerlanden in het militaire domein, onder grote druk.³⁴³ De overdracht van de ISR-coy aan Duitsland ging namelijk gepaard met de belofte dat Nederland zijn helikopterbijdrage (zowel de Chinooks als de Apaches) zou voortzetten, maar dat is niet gebeurd.³⁴⁴

Om de helikopterbijdrage te vervangen hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zich – in een eerder stadium – ingezet om rotatieschema's voor de helikoptercapaciteit te ontwikkelen.³⁴⁵ Dit zou de aflossing van de helikopters voorspelbaar en inzichtelijk maken: landen moesten kunnen intekenen voor een bepaalde periode, waardoor zij gegarandeerd werden afgelost. Deze schema's vergroten de voorspelbaarheid van toekomstige rotaties, wat de VN ten goede komt, en geven ook de zekerheid aan leverende landen dat ze hun schaarse capaciteit zullen kunnen doorgeven aan een ander land, wat het risico op een te lange beschikbaarstelling verkleint.

Het tot stand brengen van de rotatieschema's bleek moeilijk, omdat ze politiek commitment vereisen van de landen die militair bijdragen aan de missie.³⁴⁶ Regeringen

wilden zich niet vastleggen op een militaire bijdrage voor een bepaalde vaste periode.³⁴⁷ Uiteindelijk hebben de inspanningen van Buitenlandse Zaken en Defensie – die door het besluitvormingsproces ook te laat werden opgevoerd – om adequate opvolging te regelen niet het beoogde resultaat gehad. De rotatieschema's zijn niet van de grond gekomen en Duitsland heeft noodgedwongen moeten bijspringen.

4.6 Conclusies

In dit hoofdstuk werd ingegaan op de Nederlandse militaire bijdrage aan MINUSMA. De hoofdfocus lag op de vraag in hoeverre de doelen van de inlichtingenbijdrage, middels de inzet van inlichtingenpersoneel en eenheden in het veld, zijn bereikt. Daartoe is ingegaan op de doelen, middelen en activiteiten van de Nederlandse militaire bijdrage.

Het hoofddoel was de VN in de eerste fase van de missie te ondersteunen en de effectiviteit van MINUSMA te vergroten. Dat doel is slechts in beperkte mate behaald. Nederland heeft (samen met partners) in een complexe context een nieuwe inlichtingen-capaciteit geïntroduceerd en operationeel gemaakt. Echter, de inlichtingenbijdrage heeft de besluitvorming van de missie slechts in beperkte mate ondersteund en de inlichtingenketen niet duurzaam versterkt. Dat heeft een aantal redenen. Ten eerste sloot de Nederlandse inlichtingenbijdrage vanwege het gekozen 'attached' model en de NAVO-werkwijze onvoldoende aan op het organisatie-model van MINUSMA. Ten tweede was er aanhoudende onduidelijkheid over de rol en doelen van ASIFU in de missie en was er overlap met het werk van andere afdelingen. De inlichtingenbijdrage sloot mede hierdoor niet aan op de belangrijkste behoeften van de militaire leiding. Ten derde was MINUSMA zelf niet of in beperkte mate in staat te handelen naar de aangedragen inlichtingen. Ten vierde waren er gedurende de bijdrage (structurele) personele en materiële obstakels die de effectiviteit van de inlichtingencapaciteit en eenheden in het veld hebben begrensd. Bovendien was er een algemeen gebrek aan bruikbare sensoren. Ten vijfde was het interpreteren, verwerken en effectief laten landen van inlichtingen in de missie door een gebrek aan (lokale) tolken, kennis van de Franse taal, lokale cultuur en de VN-mores (op voorhand) een grote uitdaging en een beperkende factor.

ASIFU was als missiebrede capaciteit het meest waardevol: verschillende VN-organisaties gebruikten ASIFU-analyses om programma's en projecten op te zetten en uit te voeren. De politieke leiding heeft de producten op momenten kunnen gebruiken in politieke onderhandelingen. Daarnaast zijn Helidet, de SOLTG en LRRPTG als afzonderlijke eenheden, vallend onder de Force Commander, op verschillende momenten zeer nuttig geweest voor de gehele missie. Deze nichecapaciteiten gaven de missie meer mogelijkheden op verschillende niet-inlichtingenterreinen. Bovendien hebben zij op momenten ook relevant inlichtingenwerk verricht voor de Force Commander, al gold ook hier dat

MINUSMA vaak beperkt kon handelen op basis van de aangedragen inlichtingen. De helikopters waren essentieel voor het goed functioneren van de SOLTG en tijdelijk de LRRPTG in Gao (en Kidal).

De doelen om een samenhangende én overdraagbare militaire bijdrage te leveren, zijn onvoldoende bereikt. Samenhang was zeer lastig te realiseren, omdat ASIFU en de Nederlandse eenheden in de missie verschillend werden aangestuurd: er was geen eenhoofdige leiding voor de inlichtingenbijdrage. De overdraagbaarheid van ASIFU en de Nederlandse eenheden was mede door het hoogwaardige karakter van de elementen eveneens moeilijk te realiseren. Voor de ISR-coy is dit goed gelukt, maar dat gold niet voor de andere eenheden.

De Nederlandse bijdrage was ten tijde van de aanwezigheid van de helikopters zelfredzaam. Na de terugtrekking van de helikopters was de LRRPTG-eenheid in Gao afhankelijk van andere landen voor transport en medische evacuatie. Dit 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 verminderde.



5. De Nederlandse politie- en KMar-bijdrage en civiele bijdrage

Dit hoofdstuk beschrijft de Nederlandse bijdrage van de Nationale Politie en KMar aan UNPOL, de politieafdeling van MINUSMA, en de Nederlandse civiele bijdrage aan MINUSMA. Deze delen van de Nederlandse bijdrage waren veel kleiner dan de Nederlandse militaire bijdrage. Ook de vorm was anders: de betrokken ministeries leverden individueel personeel dat werd geïntegreerd in bestaande departementen van MINUSMA. Dit hoofdstuk zal eerst in de paragrafen 5.1 en 5.2 de Nederlandse politie- en KMar-bijdrage aan MINUSMA beschrijven, waarna wordt stilgestaan bij de vraag in hoeverre de doelstellingen van deze bijdrage zijn gerealiseerd (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de civiele bijdrage aan MINUSMA.

5.1 De Nederlandse bijdrage aan UNPOL

Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet, bestond de Nederlandse bijdrage aan UNPOL uit zowel uitgezonden KMar-personeel als politiefunctionarissen. Het kabinet had zich met zijn politie- en KMar-bijdrage voorgenomen 'bij te dragen aan de gezamenlijke en brede ontwikkeling van de veiligheidsdiensten in de regio Gao'.³⁴⁸ De Artikel 100-brief uit 2013 stelde dat de bijdrage 'zich zal richten op de ontwikkeling van *community policing, access to justice*, politie-justitie samenwerking en grensbewaking gerelateerd aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder het tegengaan van drugssmokkel'.³⁴⁹ Daarnaast stond in de brief dat de Nederlandse *Individual Police Officers* (IPO's) 'op verzoek van UNPOL deel zullen uitmaken van de staf van de *transnational crime*-eenheid en de *gender*-eenheid'.³⁵⁰ Hoewel er specifieke interventiedomeinen benoemd worden, stelde de brief ook dat zowel het aantal uitgezonden IPO's als hun werkgebieden 'afhangen van het selectieproces bij UNPOL'.³⁵¹

Het Nederlandse voornemen om dertig IPO's binnen UNPOL in te zetten, waarvan twintig van de Koninklijke Marechaussee en tien van de politie, bleek in de praktijk niet te realiseren, door een gebrek aan voldoende geschikte kandidaten die uitgezonden konden worden. Ook na het naar beneden bijstellen van het ambitieniveau in de Artikel 100-brief van oktober 2016 van in totaal dertig IPO's naar in totaal 25³⁵² werd het plafond nooit gehaald. In het merendeel van de gerapporteerde cijfers bestaat de Nederlandse bijdrage uit slechts de helft of minder van de hoeveelheid mensen die hadden mogen worden uitgezonden.

Ondanks dat de Nederlandse inzet in de meeste jaren ver onder het voorgenomen plafond bleef, bleek Nederland toch een relatief grote bijdrage te leveren aan UNPOL. In vergelijking met andere Europese landen leverde het in de periode 2014-2019 veel IPO's, en in de beginjaren steevast het hoogste aantal IPO's van alle deelnemende Europese landen (zie tabel 5).

Tabel 5. Mannelijke en vrouwelijke IPO's van Europese landen met de grootste bijdrage aan UNPOL 2014-2019.ⁱ

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nederland						
Man	14	19	19	5	6	6
Vrouw	1	5	1	0	3	1
Totaal	15	24	20	5	9	7
Duitsland						
Man	7	13	7	10	10	7
Vrouw	0	0	3	3	2	5
Totaal	7	13	10	13	12	12
Frankrijk						
Man	3	5	7	10	13	11
Vrouw	0	0	0	1	1	1
Totaal	3	5	8	11	14	12
Zweden						
Man	2	1	4	3	5	4
Vrouw	1	2	3	2	2	2
Totaal	3	3	7	5	7	6

ⁱ Andere Europese landen die in dezelfde periode als Nederland (of een deel ervan) een bijdrage leverden aan UNPOL zijn Roemenië, Zwitserland, Denemarken, Finland, Spanje, Portugal, Italië, Hongarije en Noorwegen. Voor een lijst van alle bijdragende landen zie: <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>.

5.2 Aansluiting van de politie- en KMar-bijdrage op de behoeften van MINUSMA

De Nederlandse bijdrage aan UNPOL sloot niet altijd goed aan op de behoeften van de missie. Dit uitte zich op verschillende manieren. Zo was er een mismatch tussen het aangeboden personeel en de beschikbare functies binnen de missie. Deze mismatch was erg moeilijk te verhelpen. Het selectie- en plaatsingsbeleid van UNPOL was namelijk geen rechtlijnig proces en het was voor Nederland – mede vanwege onbekendheid met de VN procedures – vaak niet mogelijk om het uitgezonden personeel op de voor hen beoogde posities te krijgen.³⁵³

UNPOL liet wel met specifieke functieprofielen weten aan welke mensen ze behoefte had, maar door het constante komen en gaan van IPO's uit verschillende landen kon het gebeuren dat de functie waarvoor een Nederlandse IPO werd uitgezonden al was ingevuld als hij of zij in Mali aankwam.³⁵⁴ Uitgezonden IPO's geven aan dat ze vaak zelf op zoek moesten gaan naar een functie. Zodoende kwam het voor dat IPO's uiteindelijk in een functie werden geplaatst die niet aansloot op hun opleiding of voorbereiding op de missie.³⁵⁵ Het UNPOL-selectieproces leidde er dus toe dat er niet competentiegericht werd gerekruteerd. Eerder was het zo, dat de functie-invulling afhing van wie er op dat moment beschikbaar was. Voor het uitgezonden KMar- en politiepersoneel was dit een erg onvoorspelbaar proces.³⁵⁶ aangezien IPOs vaak pas bij aankomst te horen kregen waar ze geplaatst zouden worden.³⁵⁷ Daarnaast was er de mogelijkheid tot *redeployment*, waarbij een uitgezonden IPO van functie kon veranderen bij een plots veranderde nood binnen de missie.³⁵⁸

Ondanks deze moeilijke omstandigheden – waarop de betrokken ministeries in Den Haag weinig invloed konden uitoefenen – was de mismatch tussen aangeboden personeel en beschikbare functies niet geheel buiten de controle van Den Haag. Zo ontbrak het Nederland – in tegenstelling tot sommige andere westerse landen die IPO's leverden – aan personeel op strategische functies binnen UNPOL vanwaaruit controle kon plaatsvinden op het plaatsingsproces.³⁵⁹ Het is opvallend dat er binnen de missie een wezenlijk gebrek aan strategische invloed was, terwijl Nederland toch een relatief groot aantal IPO's leverde aan UNPOL (zie tabel 5). Andere Europese landen zijn er wel in geslaagd zulke strategische posities te bekleden en te 'reserveren' voor IPO's van hun nationaliteit.ⁱⁱ

Uitgezonden IPO's geven aan dat de betrokken ministeries in Den Haag geen realistisch beeld hadden van de invloed die Nederland kon uitoefenen op het plaatsingsproces.³⁶⁰ De betrokken ministeries hebben aanvankelijk onvoldoende ingezet op het bemensen van strategische posities. Vanaf eind 2015 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid geprobeerd de invloed binnen UNPOL te vergroten, vooral door het vastleggen van wervingsprioriteiten voor strategische functies binnen UNPOL.³⁶¹ Er zijn op dit vlak enkele successen geboekt – Nederland wist IPO's op strategisch niveau geplaatst te krijgen – maar het bleek niet eenvoudig om voor zulke strategische functies personeel te vinden en om nieuwe rotaties te garanderen bij het verstrijken van de uitzendtermijn.³⁶²

Naast de beperkingen van het VN-selectiesysteem en het ontbreken van strategische invloed bleken de Nederlandse IPO's ook om enkele specifieke redenen minder geschikt voor bepaalde (invloedrijke) posities.ⁱⁱⁱ Hoewel de Nederlandse IPO's goed opgeleid waren, vormde het gebrek aan Franse taalvaardigheid een struikelblok om adequaat te integreren binnen UNPOL.³⁶³ De voertaal binnen MINUSMA en in de Malinese context is Frans en veel uitgezonden IPO's van landen uit de regio spraken voornamelijk Frans in de professionele context. De betrokken ministeries hebben die dominantie van de Franse taal voorafgaand aan de Nederlandse bijdrage en in de beginjaren ervan onderschat. Het resultaat was dat IPO's, zoals bijvoorbeeld de eerste grote groep aangeboden KMar personeel, ter plaatse niet kon werken als trainer.³⁶⁴ Dit terwijl zij met deze opdracht en verwachting werden uitgezonden.³⁶⁵ Tijdens opleidingen, het begeleiden van lokale politiediensten en teamvergaderingen zorgde het gebrek aan professionele Franse taalvaardigheid voor problemen.³⁶⁶ Pas vanaf 2017 is men structureel gaan inzetten op versterking van de Franse talenkennis voor politiepersoneel. Daarnaast heeft Nederland er bij UNPOL ook op aangedrongen dat er bij de instroom van de missie een korte opleiding Franse taal zou plaatsvinden.³⁶⁷

Een bijkomend probleem voor Nederlandse IPO's was het verschil in aansturing en uitzendtermijnen tussen KMar en politiepersoneel. Zo kon KMar-personeel conform Defensie regels maximaal zes maanden worden uitgezonden, terwijl politiemedewerkers maximaal twaalf maanden mochten blijven. Deze hadden ook de mogelijkheid tot verlenging met nogmaals maximaal twaalf maanden.³⁶⁸ De korte uitzendtermijn voor KMar-personeel sloot niet goed aan bij de realiteit van een VN-missie, waarin het tijd kost om iets op te bouwen en om toe te komen aan de taken die horen bij de functieomschrijving.³⁶⁹ Voor de VN was een uitzendperiode van 6 maanden, waar ook de voorbereidingstijd in Bamako en het verlof nog van af ging, vaak niet interessant

ⁱⁱ Zo leverde Duitsland stevast de strategisch belangrijke Chief of Staff. Interview medewerker van de VN. Ook andere Europese landen die langere uitzendtermijnen hanteerden slaagden hier geregeld in. Interview medewerker Ministerie van Defensie.

ⁱⁱⁱ Dit werd ook zo ervaren door uitgezonden personeel. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.

genoeg.³⁷⁰ Voor de uitgezonden IPO's was het ook lastig om in een dergelijke periode effectief te zijn.³⁷¹ Het verschil met de termijnen van de politie en die van andere landen viel op.³⁷² Het bleek in de eerste jaren zelden mogelijk om de duur van de uitzending van KMar-personeel te verlengen.^{iv} Pas in latere jaren van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA, vanaf 2018 structureel, werd de uitzendduur van Nederlands KMar-personeel verhoogd naar negen maanden en kon de uitzendduur op vrijwillige basis worden verlengd als daar behoefte aan was en de uitgezonden medewerker hiermee akkoord ging. De beperkte uitzendtermijn versterkte het ongunstige plaatsingsbeleid voor het Nederlandse KMar-personeel, omdat zij door hun korte verblijf in Mali zeker bij aanvang van de missie niet in de interessantste en hogere posities geplaatst werden.³⁷³ De KMar stuurde op verschillende momenten ook personeel dat minder ervaren was dan het politiepersoneel, waardoor politiefunctionarissen, in combinatie met de langere uitzendtermijn, vaak betere posities konden bekleden binnen UNPOL.^v

Een laatste beperking voor Nederlandse IPO's was hun geografische inzetbaarheid. De betrokken ministeries stonden erop dat, afgezien van een korte periode waarin IPO's vanuit Timboektoe konden werken,^{vi} ze enkel in Gao en Bamako zouden worden ingezet. Hierbij speelden het voldoen aan de randvoorwaarden inzake de veiligheid van het personeel en MEDEVAC een hoofdrol³⁷⁴, naast de ambitie de geïntegreerde benadering te operationaliseren. De Nederlandse IPO's werden in hetzelfde gebied ingezet als de Nederlandse militairen. UNPOL had echter een sterke behoefte aan plaatsingen in Timboektoe, en vanaf 2015 ook in Mopti, door de verslechterende veiligheidsituatie.³⁷⁵

Los van deze beperkingen beoordeelden zowel MINUSMA als het hoofdkwartier in New York de kennis en vaardigheden van de Nederlandse IPO's positief.³⁷⁶ Uit de missie kwam positieve feedback over de kwaliteit van het Nederlandse KMar- en politiepersoneel.³⁷⁷ Het voorbeeld van het (vruchteloos) aandringen van de politiecommissaris van UNPOL op het verlengen van Nederlands KMar-personeel aan het begin van de missie is een goede aanwijzing dat deze de Nederlandse bijdrage waardeerde. Verschillende politiecommissarissen van UNPOL hebben hun waardering uitgesproken voor de Nederlandse IPO's, zowel tijdens werkbezoeken van de betrokken ministeries als in bijeenkomsten met de Nederlandse ambassade in Bamako. Ze waardeerden de werkhouding van de Neder-

landse IPO's. Ook ander kaderpersoneel van UNPOL, de regionale UNPOL-staf in Gao en personeel uit de civiele delen van MINUSMA spraken zich positief uit over de expertise van Nederlandse IPO's.

5.3 Realisatie doelstellingen politiebijdrage

De ministeries van Defensie en Justitie en Veiligheid hebben slechts in beperkte mate kunnen werken aan de doelstellingen in de Artikel 100-brief voor de bijdrage aan UNPOL. Geïnterviewde IPO's geven aan dat de Nederlandse bijdrage al met al tot beperkte resultaten heeft geleid, ondanks soms persoonlijke positieve ervaringen binnen de missie.³⁷⁸ Op het vlak van de doelstellingen die het kabinet in de Artikel 100-brief formuleerde, waren de resultaten volgens een betrokkene minimaal.³⁷⁹ De Nederlandse UNPOL-bijdrage bestond, in tegenstelling tot de militaire bijdrage, uit individuen en had daardoor een gefragmenteerd karakter. Het was daardoor, en door het ingewikkelde plaatsingsbeleid binnen UNPOL, moeilijk naar concrete doelstellingen toe te werken.³⁸⁰

Het formuleren van specifieke Nederlandse beleidsdoelstellingen op het vlak van de politie-inzet was dan ook weinig realistisch.³⁸¹ Daarnaast bleek niet helder wat concreet van Nederlandse IPO's werd verwacht om deze doelstellingen te realiseren en had uitgezonden personeel tot anderhalf jaar na de start van de Nederlandse bijdrage nog vragen over de Nederlandse visie.³⁸² Door een gebrek aan communicatie tussen, aan Nederlandse zijde, Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid en, aan VN-zijde, UNPOL en UNDPKO, ontbrak het aan focus en gewenste uitkomsten voor de Nederlandse bijdrage aan UNPOL.³⁸³

De activiteiten van de Nederlandse IPO's in het veld varieerden van het begeleiden van politiepatrouilles in Gao tot het ondersteunen van verschillende Malinese veiligheidsdiensten.³⁸⁴ Nederlandse politiefunctionarissen werden onder andere ingezet om het concept *community policing* in de praktijk uit te werken in Gao en vanuit het MINUSMA-hoofdkwartier in Bamako. Het bleek echter moeilijk het concept om te zetten naar concrete en impactvolle activiteiten.³⁸⁵ Binnen de hogere rangen van de Nederlandse

^{iv} Toen de UNPOL-politiecommissaris, met steun van toenmalig SRSG Koenders, vroeg om de verlenging van twee IPO's van de KMar – die akkoord waren met een verlenging en wiens bijdragen als erg waardevol werden omschreven – werd hierop door de Directie Operaties (DOPS) niet ingegaan. Interviews medewerker ministerie van Defensie en Justitie en Veiligheid. Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken.

^v Mede hierdoor werd het ambitieniveau voor uit te zenden KMar-personeel vanaf 2017 herzien van twintig naar tien en voor de politie opgetrokken van tien naar tien tot vijftien. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.

^{vi} De inzet in Timboektoe bleef in de praktijk echter beperkt tot enkele IPO's. De beperkte aanwezigheid van Nederland in Timboektoe was, los van de behoeftestelling van de VN, niet per se een probleem. Uitzgezonden IPO's in Gao suggereerden onder andere dat Nederland juist moest inzetten op het concentreren van de Nederlandse IPO's op één plek, omdat een dergelijke geografische concentratie ook kansen bood. Interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid.

politie leefde het besef dat het opbouwen van een kwalitatief hoogstaand korps in een missiegebied een generatie kan duren.³⁸⁶ De korte uitzendtermijn van IPO's stond haaks op die realiteit. Daarnaast was het – mede door de onveilige situatie in Gao – niet steeds mogelijk alle voorziene activiteiten rond *community policing* uit te voeren.^{vii, 387} Ten slotte had ook de te begeleiden Malinese politie te weinig interesse. De inzet op het thema bleek een te optimistische inschatting van de Malinese context, waarin mensen de politie niet zien als hulpverlener, maar eerder als bron van corruptie.³⁸⁸ De Nederlandse IPO's hadden de indruk dat de lokale politiediensten slechts beperkt gemotiveerd waren om deel te nemen aan activiteiten die de kloof tussen burger en politie zouden kunnen verkleinen.³⁸⁹

Nederlandse IPO's hebben op het thema gender gewerkt binnen UNPOL. Het was hen niet altijd duidelijk wat de doelstellingen waren voor dit thema en ze gaven die dan ook vaak individueel vorm.³⁹⁰ Daarnaast waren de voorziene activiteiten niet goed aangepast aan de lokale context. Sommige lokale politieagenten vonden de trainingen 'grappig' of een ver-van-mijn- bedshow.³⁹¹ Toch hebben Nederlandse IPO's aandacht besteed aan gender mainstreaming binnen UNPOL en aan het verhogen van het bewustzijn rond seksueel en gendergerelateerd geweld in Gao.³⁹² De betrokken ministeries hebben daarnaast geprobeerd vrouwelijk personeel uit te zenden naar UNPOL, maar zijn hier slechts ten dele in geslaagd. In vergelijking met de andere EU-landen met een aanzienlijke bijdrage aan UNPOL presteerde Nederland gemiddeld (zie tabel 5).

Op het vlak van migratie heeft UNPOL geen wezenlijke prioriteit gegeven aan het in kaart brengen van georganiseerde criminaliteit en mensensmokkel.^{viii} De deelname van Nederland aan UNPOL heeft zeer beperkt geleid tot een beter inzicht in irreguliere migratie naar Europa. Ook aan het thema mensensmokkel, dat onder transnationale georganiseerde misdaad valt, gaf UNPOL in de beginfase slechts in beperkte mate uitvoering. De overtuiging binnen UNPOL was dat het MINUSMA-mandaat hiertoe onvoldoende handvatten bood.³⁹³ Hoofdstuk 7 gaat uitgebreider in op het thema migratie binnen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.

Aan het thema 'georganiseerde misdaad' heeft Nederland later wel opvolging kunnen geven door bij te dragen aan een zogenaamd *specialized police team*. Hoewel uitgezonden personeel nog steeds een VN-selectieprocedure moest doorlopen om te kunnen aansluiten bij zo'n team, was dit wel een mogelijkheid om in te zetten op voor Nederland prioritaire thema's. Een *specialized police team* staat namelijk buiten de klassieke UNPOL-hiërarchie en focust op een specifiek thema waaraan het binnen de rest van de missie

aan expertise ontbreekt. Het wordt gevormd door één of meer (westerse) landen die gespecialiseerde nichepolitiecapaciteit ter beschikking stellen aan de missie. De teams hebben het voordeel dat een bijdragend land weet op welk thema uitgezonden IPO's zullen worden ingezet; ze zijn dus niet afhankelijk van een ingewikkeld selectieproces en plaatsingsbeleid van UNPOL. Er kan ook voor worden gekozen om een *specialized police team* te creëren op een thema dat voor het bijdragende land belangrijk is, zolang dit in het bredere interesseveld van de missie valt. Vanaf 2017 leverden Justitie en Veiligheid IPO's aan het tot dan toe Duitse *specialized police team* dat zich bezighield met *organized crime*.³⁹⁴

Ook Justitie en Veiligheid en Defensie hebben geprobeerd een *specialized police team* op te zetten voor *community policing*, maar UNPOL wilde graag een commitment voor vijf jaar, terwijl de betrokken ministeries twee tot drie jaar voor ogen hadden. Deze aarzeling van Nederland werd ingegeven door het slechts beperkt beschikbaar zijn van Franssprekend personeel, wat de rotaties in het gespecialiseerde team in het gedrang had kunnen brengen. Daarnaast speelden veiligheidsoverwegingen in het missiegebied (vooral in Gao) en het beperkte enthousiasme van de Malinese politie op het vlak van *community policing* een rol.³⁹⁵

De Nederlandse IPO's hebben op verschillende manieren samenhang gezocht met de overige delen van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Zo zijn Nederlandse IPO's actief geweest in het Joint Operations Centre (JOC), waar zij een bijdrage leverden aan het samenbrengen van informatie en inlichtingen vanuit de verschillende onderdelen van MINUSMA. Daarnaast hebben sommigen geprobeerd aan te sluiten bij programma's van het Nederlandse OS-speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Hoewel Nederland de ambitie had om geïntegreerd op te treden, bleek dat in de praktijk grotendeels niet mogelijk.³⁹⁶ Het was vanwege het plaatsingsbeleid van UNPOL erg moeilijk om Nederlandse IPO's geplaatst te krijgen op posities waar ze die samenwerking hadden kunnen realiseren.³⁹⁷ Meer informatie over de geïntegreerde benadering volgt in hoofdstuk 6.

De ervaringen van de uitgezonden Nederlandse IPO's liepen erg uiteen. Sommigen hadden een tegenvallende ervaring, terwijl anderen de indruk hadden meerwaarde te kunnen creëren binnen UNPOL. De meeste frustraties kwamen voort uit het moeilijke plaatsingsproces en het algemene functioneren van de VN.³⁹⁸ Daarnaast waren mensen gefrustreerd, zeker in eerdere rotaties van de KMar- en politiemensen, dat de betrokken ministeries slechts weinig opvolging gaven aan de Nederlandse UNPOL-bijdrage. Zo gaven politiemensen aan dat voor het ministerie van Justitie en Veiligheid de vredesmissies geen

vii *Community policing zou onder andere voetpatrouilles vereisen, wat vaak niet werd gedaan of niet mogelijk was in Gao.*

viii *Dit bleek ook een bredere dynamiek te zijn binnen MINUSMA. Er werd vooral aandacht besteed aan de kerntaken van het mandaat. Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.*

prioriteit hadden – er was meer aandacht voor EU-missies. Hierdoor hadden sommige uitgezonden politiemensen de indruk dat Justitie en Veiligheid slechts gebrekkige waardering voor hen had.³⁹⁹ Aan Defensie zijde leek de KMar bijdrage in vergelijking met de bijdragen van andere Nederlandse militaire eenheden binnen MINUSMA als minder belangrijk te worden gezien.⁴⁰⁰

5.4 De Nederlandse civiele bijdrage

De bijdrage van Nederland aan de civiele poot van MINUSMA was zeer beperkt in omvang, en de doelen voor dit deel werden in brede termen geformuleerd. Dit maakt dat de civiele inzet lastig te evalueren valt en niet boven het niveau van het individuele personeel uitstijgt. Hoewel in de eerste Artikel 100-brief het aantal in te zetten civiele personeelsleden niet was gedefinieerd, was de voorgenomen ingezet in 2015 twee civiele adviseurs, in te zetten binnen de militaire bijdrage van Nederland, en vijf civiele experts in te zetten binnen de civiele poot van MINUSMA.^{ix} Deze bijdrage werd echter niet gehaald: het aantal in te zetten civiele experts werd stelselmatig naar beneden bijgesteld.^{x, 401} In de Artikel 100-brief van september 2018 – waarin het kabinet ook het stopzetten van de bijdrage aankondigde – is geen sprake meer van civiele adviseurs of experts.⁴⁰²

De Nederlandse bijdrage aan de civiele poot van MINUSMA kwam voort uit de wens van Buitenlandse Zaken om een geïntegreerde bijdrage te leveren.⁴⁰³ Nederland leverde zowel op het vlak van de civiele experts als op dat van de civiele adviseurs hoogwaardig en gekwalificeerd personeel dat bijvoorbeeld op senior niveau heeft kunnen bijdragen aan thema's die voor Nederland belangrijk zijn, zoals gender.^{xi, 404}

Ondanks de kleine aantallen had de inzet van civiele adviseurs voor de Nederlandse militairen meerwaarde en hebben ze waardevol werk geleverd, doordat ze een brugfunctie vervulden tussen de militairen en de lokale bevolking. De adviseur gaf de militairen toelichting over de politiek-sociale context en kon omgekeerd aan de bevolking uitleggen wat de (Nederlandse) eenheden deden.⁴⁰⁵ Om de link met de lokale bevolking te verstevigen werden (relatief kleine) budgetten ter beschikking gesteld voor de civiele

adviseur om in de regio Gao – het werkgebied van de Nederlandse militairen – *quick win* projecten op te zetten die het wederzijds vertrouwen moesten versterken.⁴⁰⁶ Daarnaast werkte er een civiele adviseur in Bamako die de civiel-militaire samenwerking binnen de VN stimuleerde.^{xii} Gegeven hun lage aantal was hun inbreng echter erg persoonsgebonden en kon de invulling van de functie per persoon verschillen.⁴⁰⁷ Het was ook niet altijd gemakkelijk om vertrekkende adviseurs snel te vervangen en dus continuïteit te garanderen.⁴⁰⁸

De civiele experts die Nederland heeft uitgezonden, zijn op uiteenlopende functies terechtgekomen. Het detacheren van personeel in VN-verband kent beperkingen en is alleen gebruikelijk wanneer in een kritieke behoefte wordt voorzien of de desbetreffende persoon over schaarse kennis beschikt. Hiermee wordt vermeden dat rijkere landen hun thematische *hobby horses* kunnen plaatsen binnen de missie en de interessante posities kunnen vullen.⁴⁰⁹ Buitenlandse Zaken bood zo in een enkel geval onderscheidende kandidaten met succes aan, maar probeerde ook civiele experts te detacheren die weliswaar pasten binnen de eigen prioriteiten, maar niet beschikten over onderscheidende of unieke kennis en kwaliteiten ten opzichte van andere kandidaten. Deze aanbodgedreven manier van werken wekte wrevel op bij de VN.

De civiele bijdrage is een andersoortige inzet geweest dan de militaire of politiebijdrage. Het betreft hier individuele medewerkers die ofwel vanuit de ministeries werden gedetacheerd bij de Nederlandse bijdrage ofwel als themadeskundigen in de VN-organisatie werden geplaatst. Er kan gesteld worden dat de bijdrage op civiel vlak dermate klein was dat, als Nederland wezenlijk had willen inzetten op één van de thema's die het belangrijk vond, zoals gender of het verbeteren van civiel-militaire relaties, hiervoor een meer substantiële bijdrage had moeten worden geleverd. Omdat de omvang van de civiele inzet in MINUSMA niet in verhouding staat tot de militaire bijdrage, is het lastig om deze als volwaardige poot van de geïntegreerde benadering te beschouwen.^{xiii} Op individueel niveau zijn enkele goede resultaten geboekt en was vooral de rol van de civiele adviseurs bij het beter functioneren van de militaire bijdrage belangrijk. De impact van de civiele experts op het bevorderen van de geïntegreerde benadering door als expert binnen MINUSMA te werken is vanwege het aantal echter zeer beperkt geweest.

^{ix} De civiele adviseurs waren gedetacheerde ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De civiele experts waren mensen met een niche-expertise die al in VN-verband werkzaam waren. Zij waren dus geen ambtenaren van de betrokken ministeries. Een deel van hen werd gerekruteerd uit de civiele missiepool, anderen werden actief benaderd door Buitenlandse Zaken voor een functie binnen MINUSMA.

^x Van een onbekend aantal in 2013, naar twee civiele adviseurs en vijf civiele experts in 2015, naar twee civiele adviseurs en een genderexpert in 2016, naar twee civiele adviseurs in 2017. De laatste twee jaren van de bijdrage wordt het aantal niet gespecificeerd.

^{xi} MINUSMA had ook specifiek om genderexperts gevraagd.

^{xii} Zo zorgde een civiel adviseur er bijvoorbeeld voor dat de al vermelde samenwerking tussen ASIFU en de mensenrechtenafdeling van MINUSMA geformaliseerd werd in een overeenkomst.

^{xiii} In hoofdstuk 6 wordt uitgebreid ingegaan op de geïntegreerde benadering.

5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op het verwezenlijken van de doelstellingen van de Politie-, KMar- en civiele bijdrage van Nederland aan MINUSMA.^{xiv}

Nederland leverde een gewaardeerde en, zeker in de beginfase van de missie, relatief grote bijdrage aan UNPOL. De VN heeft op meerdere momenten waardering uitgesproken over de kwaliteit en professionaliteit van de Nederlandse IPO's. De doelstellingen van de Nederlandse politiebijdrage zijn echter slechts in beperkte mate behaald.

Dit is voornamelijk te wijten aan het niet realistisch inschatten, voorafgaand aan de Nederlandse bijdrage, van de rekruteringsmechanismen van de VN en de invloed die Nederland hierop kon uitoefenen. Hierdoor kwamen Nederlandse IPO's vaak niet op posities binnen UNPOL terecht vanwaaruit zij een bijdrage hadden kunnen leveren aan het behalen van de Nederlandse doelstellingen. De Nederlandse politiebijdrage sloot ook niet altijd even goed aan op de behoeften van de VN. Talenkennis en de korte uitzendtermijn van vooral KMar-personeel bleken struikelblokken te zijn voor het efficiënt inzetten van uitgezonden personeel.

De doelstellingen voor de civiele bijdrage van Nederland werden niet expliciet gesteld (zie hoofdstuk 3). Hierdoor is het niet mogelijk te evalueren of de Nederlandse doelstellingen zijn gehaald. Wel bood het uitgezonden civiele personeel dat in de militaire bijdrage werd geplaatst een waardevolle bijdrage, bijvoorbeeld door te fungeren als brug tussen de Nederlandse militaire bijdrage en de lokale bevolking.

^{xiv} De politiebijdrage richtte zich, volgens de Artikel 100-brief, 'op de ontwikkeling van community policing, access to justice, politie-justitie samenwerking en grensbewaking gerelateerd aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder het tegengaan van drugsmokkel'.



6. Een geïntegreerde missie?

In dit hoofdstuk komt de uitwerking van de geïntegreerde benadering binnen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA aan bod. Allereerst wordt ingegaan op de manier waarop het kabinet de geïntegreerde benadering voorstelde en waarom het hier belang aan hechtte. Vervolgens worden twee aanvullende interpretaties van de geïntegreerde benadering ten aanzien van de bijdrage aan MINUSMA beschreven die op basis van dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarna wordt onderzocht in hoeverre er aan die interpretaties en aan de door het kabinet voorgestelde geïntegreerde benadering in de Artikel 100-brief opvolging is gegeven.

Er waren verschillende redenen waarom het kabinet een bijzondere focus legde op de geïntegreerde benadering binnen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Het uitvoeren van een geïntegreerde benadering was algemeen kabinetsbeleid, onder andere uitgewerkt in het regeerakkoord, in de Internationale Veiligheidsstrategie en later in de Leidraad Geïntegreerde Benadering.⁴¹⁰ Ook de Tweede Kamer hechtte hier belang aan. Dit werd onderstreept met de motie-Van Ojik, waarin werd gevraagd een ‘geïntegreerde inzet van defensie, diplomatie en Ontwikkelingssamenwerking, internationaal te verankeren in het *Integrated Strategic Framework* van MINUSMA, en nationaal in het Meerjaren Strategisch Programma voor Mali’.⁴¹¹ Daarnaast was de geïntegreerde benadering binnen een Nederlandse bijdrage aan missies een erfenis van de voorgaande Nederlandse inzet in Afghanistan en namen politici aan dat deze aanpak een succes was.⁴¹² Afghanistan was echter een andere context, waarin Nederland gebiedsverantwoordelijkheid droeg en dat was binnen MINUSMA niet het geval.⁴¹³ Toch was de ervaring in Afghanistan een referentiekader voor beleidsmakers bij het uitwerken en uitvoeren van de geïntegreerde benadering voor het optreden in Mali.⁴¹⁴

6.1 Conceptuele onduidelijkheid en verschillende interpretaties

Het kabinet wilde op een geïntegreerde manier bijdragen aan MINUSMA. In de Artikel 100-brief vallen twee manieren op waarop het kabinet de geïntegreerde benadering vorm wilde geven binnen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA:

- Ten eerste werd gestreefd naar samenhang tussen de Nederlandse bilaterale inspanningen in Mali en de Nederlandse inzet in MINUSMA;
- Ten tweede zou Nederland aansluiting zoeken bij bestaande multilaterale initiatieven die al op een geïntegreerde manier optraden in Mali.

Deze twee invullingen van de geïntegreerde benadering kwamen niet altijd overeen met de interpretaties in het veld. Zo hadden respondenten nog een derde en een vierde interpretatie van de geïntegreerde benadering:

- Het versterken van het geïntegreerde karakter van de MINUSMA-missie;
- Het leveren van een geïntegreerde Nederlandse bijdrage (bestaande uit militairen, politie en KMar, en civiel personeel).

Deze laatste twee interpretaties waren niet expliciet in de Artikel 100-brief tot doel gesteld, maar bleken wel aanwezig onder uitgezonden personeel en op politiek en ambtelijk niveau.

Het ontbrak in de praktijk dus aan een eenduidige opvatting van de geïntegreerde benadering en de manier waarop daar concreet vorm aan moest worden gegeven. De paragrafen 6.1.1 en 6.1.2 analyseren de manier waarop de twee invullingen van de geïntegreerde benadering van het kabinet in praktijk werden gebracht. Hierna komen de twee andere interpretaties die onder uitgezonden personeel leefden aan bod in de paragrafen 6.1.3 en 6.1.4. Deze interpretaties worden niet getoetst als doel, omdat deze niet formeel zijn geformuleerd, maar er wordt wel gekeken naar de uitwerking ervan in de praktijk.

6.1.1 Aansluiting met andere (niet-MINUSMA) activiteiten van Nederland in Mali

De Artikel 100-brief van november 2013 stelde: ‘De complexe problematiek in Mali vraagt om een geïntegreerde (‘3D’-)benadering.’ⁱⁱ Interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, het versterken van overheidsstructuren, sociaaleconomische ontwikkeling en bevordering van het politieke proces moeten in onderlinge samenhang worden uitgevoerd. Door samenhang tussen de Nederlandse inzet in MINUSMA en het bilaterale

ⁱ Het *Integrated Strategic Framework* is een strategisch document waarin de prioriteiten van MINUSMA werden uitgewerkt.

ⁱⁱ Met ‘3D’ wordt hier verwezen naar ‘Defence, Development and Diplomacy’.

ontwikkelingsprogramma wordt het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inspanningen verder versterkt.’

De aansluiting met andere activiteiten van Nederland in Mali vond vooral plaats via de programma’s voor Ontwikkelingssamenwerking.ⁱⁱⁱ De Nederlandse inzet in Mali was sinds eind jaren zeventig vooral actief in het irrigatiegebied van de rivier de Niger en had als doel de voedselonzekeerheid terug te dringen. Daarnaast had Nederland ook aanzienlijke betrokkenheid opgebouwd in de rendabele en duurzame productie van katoen. Sinds de jaren 2000 zette Nederland in op basisonderwijs en gezondheidszorg, vooral seksuele en reproductieve gezondheid en rechten.⁴¹⁵ De Nederlandse OS-inzet richtte zich niet op de justitie- of veiligheidssector in Mali en de geografische focus van de inzet lag meer op het zuiden.

Na 2013 zette Nederland met Ontwikkelingssamenwerking in op het nieuwe thematische speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Dat had als focus de justitieketen opnieuw operationeel en toegankelijker voor Malinese burgers te maken. Concreet ging het om de ‘versterking van de justitie- en veiligheidsketens, die belangen van burgers dienen (inclusief toegang tot recht)’.⁴¹⁶ Buitenlandse Zaken bedoelde hiermee bij te dragen aan ‘het oplossen van grondoorzaken van het conflict, de structurele straffeloosheid, de corruptie binnen de justitie- en veiligheidsketens, de kloof tussen burger en staat en de gebrekkige uitvoering van decentralisatieprocessen’.⁴¹⁷

In de praktijk bleek de koppeling van het nieuwe programma Veiligheid en Rechtsorde met de Nederlandse bijdrage binnen MINUSMA moeilijk. Een link met de militaire bijdrage was niet logisch door de focus op inlichtingen en de eigen militaire taken.⁴¹⁸ Een koppeling met de Nederlandse IPO’s bleek moeilijk te realiseren door het plaatsingsbeleid binnen UNPOL.⁴¹⁹ Bovendien waren IPO’s niet altijd op de hoogte van het Veiligheid en Rechtsorde-programma en de Nederlandse wens om geïntegreerd te werken. Daardoor bleef concrete aansluiting uit.⁴²⁰ Nederland zocht wel samenhang tussen het programma Veiligheid en Rechtsorde en MINUSMA als geheel – dus niet enkel de Nederlandse bijdrage daartoe – en leverde een bijdrage aan het MINUSMA Trust Fund.⁴²¹ Hiermee zocht Nederland aansluiting tussen de strategische prioriteit ‘terugkeer van de staat’ in het MINUSMA-mandaat en Nederlandse OS-inspanningen.^{iv}

6.1.2 Aansluiting bij andere VN- en EU-initiatieven

Omdat de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA niet op alle vlakken ‘even ambitieus’ kon zijn, stelde de Artikel 100-brief dat Nederland aansluiting zou zoeken bij partners, zoals de VN en de EU, om de geïntegreerde benadering in de praktijk te brengen.⁴²² Deze organisaties streefden net als Nederland naar een geïntegreerde inzet van mensen en middelen.^v Deze denkwijze veronderstelt dat de wisselwerking tussen MINUSMA (en de Nederlandse bijdrage eraan) en andere internationale interventies in Mali het geïntegreerde karakter van MINUSMA kan versterken. De betrokken ministeries hebben zich ingezet om deze invulling van de geïntegreerde benadering vorm te geven. Zo leverden ze bijvoorbeeld stafofficieren aan Europese capaciteiten en trainingsmissies (EUCAP Sahel Mali en EUTM Mali) en vond er op dat niveau overleg plaats.⁴²⁴

De positie van MINUSMA als geheel in het Malinese institutionele speelveld was echter vrij geïsoleerd. Hoewel er regelmatig overleg plaatsvond, geven respondenten die werkzaam zijn of waren binnen andere multilaterale actoren in Mali aan, dat MINUSMA niet goed samenwerkte met andere multilaterale (veiligheids)actoren. De missie wordt omschreven als een afgescheiden organisatie waarmee het moeilijk aansluiting vinden was.⁴²⁵ Er was wel sprake van informatie-uitwisseling met organisaties als de EU, maar er werd niet of weinig op activiteitsniveau samengewerkt. De missie is niet proactief op zoek gegaan naar contacten binnen het grotere netwerk aan internationale actoren in Bamako en zou daar soms zelfs wantrouwig tegenover staan.⁴²⁶ Hierdoor kon duplicatie van inspanningen optreden.^{vi},⁴²⁷

6.1.3 MINUSMA als geïntegreerde missie

Een derde invulling van de geïntegreerde benadering werd niet expliciet genoemd in de Artikel 100-brief, maar werd wel veelvuldig benoemd binnen heersende beleidskaders en onder uitgezonden personeel. Deze interpretatie hield in dat Nederland feitelijk mensen en middelen leverde aan een al geïntegreerde missie. MINUSMA was namelijk een missie met civiele, militaire en politieke componenten, zoals ook sommige respondenten benadrukten.⁴²⁸ Men vroeg zich af of het dan ook niet voldoende was om MINUSMA als geïntegreerde missie als uitgangspunt te nemen voor de geïntegreerde benadering.

ⁱⁱⁱ Het diplomatiepoot wordt in de Artikel 100-brief niet concreet uitgewerkt en wordt hier om die reden niet verder getoetst.

^{iv} De evaluatie van de effectiviteit van deze projecten valt buiten het bereik van deze studie.

^v Dit was ook conform de Internationale Veiligheidsstrategie en de Leidraad Geïntegreerde Benadering.

^{vi} Zo vermeldde een respondent van een VN-organisatie bijvoorbeeld dat MINUSMA een nagenoeg identiek infrastructuurproject gepland had in Noord-Mali zonder voorafgaand overleg.

Aan zo'n missie bijdragen kon op zich al een invulling van geïntegreerd werken zijn, volgens de heersende beleidskaders. Zo stelt de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS): 'Nederland zal de beschikbare instrumenten niet per definitie tegelijkertijd of allemaal inzetten. De inzet verschilt per situatie en zou ook slechts één beleidsterrein kunnen beslaan. Alleen waar een Nederlandse bijdrage meerwaarde heeft leveren we mensen en middelen.' In de meeste gevallen zal de verantwoordelijkheid voor een geïntegreerde aanpak, aldus de IVS, bij een internationale organisatie liggen, zoals de EU, de NAVO of de VN.^{vii, 429} De Leidraad Geïntegreerde Benadering stelde op een vergelijkbare manier: 'Het feit dat de eigen inzet onderdeel is van een groter geheel, en elke situatie anders is, betekent ook dat Nederland zijn instrumenten niet per se tegelijkertijd of allemaal inzet en dat deze bijvoorbeeld slechts één beleidsterrein beslaat.' Een gedeelte van de motie-Van Ojik vroeg ook om een concrete uitwerking van deze invulling van de geïntegreerde benadering.^{viii} De verantwoordelijkheid voor de geïntegreerde benadering werd in deze optiek dus bij MINUSMA gelegd en Nederland had als taak deze aanpak te versterken.

MINUSMA heeft prioriteiten die zowel militaire, civiele als politiedoelstellingen omvatten. In de praktijk voert de missie een breed scala aan activiteiten uit.⁴³⁰ Deze variëren van het beveiligen van bevolkingscentra tot het opleiden en begeleiden van lokale politiediensten en het justitiële apparaat, tot het opvolgen van het Vredesakkoord van Algiers (zie hoofdstuk 2).⁴³¹ MINUSMA kan daarbij gebruikmaken van kortetermijnacties, zoals een *show of force*^{ix} of het onderzoeken van mogelijke mensenrechtenschendingen, en langeretermijnacties, zoals institutionele versterking van de rechterlijke macht via het MINUSMA Trust Fund. De civiele componenten van MINUSMA moeten zowel met elkaar als met de militaire en politiecomponent van de missie samenwerken.

Ondanks deze brede doelstellingen en het wijde spectrum aan activiteiten kampt MINUSMA met uitdagingen op het vlak van geïntegreerd werken.⁴³² Hoewel er sinds het begin van de missie vorderingen zijn gemaakt op het vlak van militair-civiele samenwerking, zijn er dieperliggende, structurele belemmeringen. Zo is er niet alleen een inhoudelijke, maar ook een fysieke scheiding tussen veel van de onderdelen binnen de missie. Het hoofdkwartier van MINUSMA bevindt zich dicht bij de luchthaven van Bamako

en is voornamelijk samengesteld uit de civiele delen van de missie.^x Ook het militaire hoofdkwartier is hier gevestigd, maar de hoofdmoot van de militaire inzet bevindt zich in de regio's, waarbij de communicatie tussen de civiele en militaire delen van de missie niet altijd soepel verloopt. Zo werken, zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, de militaire componenten van de Nederlandse bijdrage met wisselend succes samen met de civiele delen van de missie, en versterkte het 'attached' model een vorm van parallel in plaats van geïntegreerd werken binnen MINUSMA.^{xi} Bovendien is er ook binnen de verschillende militaire contingenten sprake van silovorming. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 opereren de westerse contingenten vaak in parallelle werelden binnen de missie, met eigen, afgescheiden kampen, medische evacuatiecapaciteit en strenge voorwaarden voor de inzet. Anderzijds zijn er wel degelijk successen geboekt, zoals de door ASIFU gegenereerde inlichtingenproducten die de mensenrechtenafdeling van MINUSMA gebruikte, of de SRSg tijdens onderhandelingen rond het Vredesakkoord van Algiers.^{xii, 433}

6.1.4 De Nederlandse bijdrage als geïntegreerd geheel

De vierde interpretatie van de geïntegreerde benadering betreft de Nederlandse bijdrage zelf en was vooral aanwezig onder uitgezonden personeel. Deze stelden dat Nederland juist militairen, politie- en KMar-personeel en civiel personeel leverde om het geïntegreerde karakter van de Nederlandse bijdrage zelf te versterken.⁴³⁴ De politieke discussies, al benoemd in hoofdstuk 3, over het aanhaken van het ministerie van Justitie en Veiligheid onderschrijft deze zienswijze. Voorts werden de verschillende onderdelen die Nederland bijdroeg aan MINUSMA ook op deze manier als een vorm van geïntegreerd werken voorgesteld in de Leidraad Geïntegreerde Benadering.⁴³⁵ In deze zienswijze is samenhang tussen de Nederlandse inzet in MINUSMA en het bilaterale ontwikkelingsprogramma geen vereiste; het is een nauwere invulling van de geïntegreerde benadering.

In de praktijk sloten de militaire, politie- en civiele componenten van de Nederlandse bijdrage beperkt op elkaar aan. Nederland had, anders dan in voorgaande missies als in Uruzgan, binnen MINUSMA geen gebiedsverantwoordelijkheid.⁴³⁶ Dat concept bestond niet binnen MINUSMA, wat expliciet was benoemd in de initiële Artikel 100-brief.⁴³⁷ Hierdoor lag het voor de betrokken ministeries minder voor de hand om de verschillende

^{vii} Deze zienswijze is ook aanwezig in de in 2014 verschenen Leidraad Geïntegreerde Benadering.

^{viii} En specifiek de vraag daarin om een geïntegreerde inzet te verankeren in het Integrated Strategic Framework van MINUSMA – het document dat de algemene visie en prioriteiten van de missie beschreef. Dat Framework was namelijk breder dan de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en besloeg de gehele missie.

^{ix} Een *show of force* is het laten zien van militaire capaciteiten aan een tegenstander om deze af te schrikken of onder druk te zetten.

^x In de beginjaren van de missie bevond het MINUSMA-hoofdkwartier zich in het centrum van Bamako.

^{xi} Zoals bijvoorbeeld duidelijk werd in de spanningen met andere departementen binnen MINUSMA (hoofdstuk 4).

^{xii} Voorts was het inbrengen van civiele adviseurs als *liaisons* tussen ASIFU en MINUSMA in bredere zin een goede zet van Nederland, die de buy-in van ASIFU-producten binnen de missie heeft vergroot.

componenten geïntegreerd aan te sturen of op te laten treden, ondanks de focus op activiteiten in de regio Gao. De aansturing kwam namelijk van binnen MINUSMA zelf en elk van de componenten had zijn eigen sturings- maar ook rekruterings-mechanismen.^{xiii} De samenwerking tussen de verschillende Nederlandse onderdelen binnen MINUSMA was al met al beperkt. De architectuur van de missie was er niet op voorzien dat een individueel land zijn verschillende componenten geïntegreerd zou laten samenwerken.^{xiv, 438}

Er waren op momenten wel waardevolle uitwisselingen tussen de verschillende uitgezonden Nederlandse componenten. Deze waren echter eerder persoonsafhankelijk dan structureel ingebouwd in de bijdrage.⁴³⁹ Zo konden de Nederlandse IPO's bijvoorbeeld informatie uitwisselen met de Nederlandse militairen in Gao en speelde ook de civiele adviseur een nuttige rol voor de Nederlandse militaire bijdrage. Deze adviseur kon projecten financieren in Gao, waardoor de inlichtingenvergaring door de Nederlandse militairen vlotter ingang kon vinden in de lokale context.⁴⁴⁰ Dit waren vooral projecten die snel resultaat lieten zien en die de relatie tussen de Nederlandse militairen en de lokale bevolking bevorderden.

De voorbeelden van samenwerking kwamen spontaan tot stand in plaats van als gevolg van een algemene visie op geïntegreerd optreden.⁴⁴¹ Er was immers geen gemeenschappelijk politiek-strategisch doel voor de verschillende componenten van de Nederlandse bijdrage, waardoor het moeilijk was gezamenlijk naar dat doel toe te werken.

6.2 Conclusies

In dit hoofdstuk is ingegaan op het doel van het kabinet een geïntegreerde bijdrage aan MINUSMA te leveren. De geïntegreerde benadering werd zowel in de Artikel 100-brief als in discussies in de Tweede Kamer naar voren geschoven als leidend voor de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Buitenlandse Zaken hechtte veel belang aan het concept, waarbij ook het creëren van (politiek) draagvlak een rol speelde.

De praktische uitwerking van de geïntegreerde benadering is echter nooit goed uiteengezet en gecommuniceerd naar uitgezonden medewerkers. Hierdoor hing de invulling af van de interpretatie van betrokken medewerkers en uitgezonden personeel.

Naast de formele opvatting van geïntegreerd werken die in de Artikel 100-brieven stond beschreven, waren twee andere visies op geïntegreerd werken prominent aanwezig onder uitgezonden personeel. Het gebrek aan operationele uitwerking en de afwezigheid van een strategisch doel voor de verschillende componenten zorgden ervoor dat er geen duidelijke keuze werd gemaakt voor de manier waarop de geïntegreerde benadering in de praktijk moest worden gebracht. Hierdoor is dit concept slechts in beperkte mate en op gefragmenteerde wijze gerealiseerd in het kader van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.

^{xiii} Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, had dit een impact op de samenhang tussen de verschillende componenten van de Nederlandse bijdrage.

^{xiv} Deze bevindingen sluiten aan bij eerder IOB-onderzoek naar de Nederlandse inzet in Kunduz, waarbij eenzelfde verschil in aansturingsmechanismen tussen militairen en politiefunctionarissen ervoor zorgde dat er tussen de verschillende delen van de Nederlandse inzet weinig onderlinge afstemming plaatsvond. Hierbij werd ook opgemerkt dat de civiele specialisten in Kunduz erg ver verwijderd waren van de overige Nederlandse activiteiten. IOB (2019), *Op zoek naar draagvlak*, p. 43.



7. *Strategisch narratief*

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op het narratief van de missie. Wat was het verhaal achter de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en welke politiek-strategische belangen speelden hier een rol? Ten eerste wordt het narratief van het kabinet voor de Tweede Kamer (paragraaf 7.1) en de burger (paragraaf 7.2) besproken. Daarna wordt het narratief voor het uitgezonden personeel onder de loep worden genomen (paragraaf 7.3).

7.1 Het narratief voor de Tweede Kamer

Gedurende de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA vond er op regelmatige basis een terugkoppeling plaats naar de Tweede Kamer. Elke jaarlijkse verlenging ging gepaard met een Artikel 100-brief, waar een ronde schriftelijke vragen op volgde. Daarna volgde een gezamenlijk debat met de bevoegde ministers in de vaste commissie voor Defensie, de algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en de toenmalige vaste commissie voor Veiligheid en Justitie. Op verschillende momenten vond er ook een plenair debat plaats, als Kamerleden dit noodzakelijk achtten. Ten slotte heeft het kabinet de Tweede Kamer op de hoogte gehouden via schriftelijke voortgangsrapportages.

Het rapportageproces en de voorbereiding hiervan binnen de betrokken ministeries roepen enkele vragen op. Binnen de betrokken departementen voelde men bijvoorbeeld, om draagvlak voor de missie te creëren, de noodzaak verschillende aspecten van de Nederlandse inzet in Mali aan elkaar te verbinden, terwijl die in de praktijk slechts beperkt geïntegreerd optraden.⁴⁴² De presentatie van een geïntegreerde benadering was daardoor gekunsteld. Hoewel er aan het begin van de missie (gematigd) optimisme was over de context en de kansen van MINUSMA, viel daarnaast op dat de ministeries graag een positief evoluerend verslag wilden uitbrengen, waarin de focus lag op de resultaten die werden geboekt binnen de Malinese context.^{1,443}

De aanloop naar de Artikel 100-brieven legde niet alleen de verschillende verhoudingen tussen de ministeries bloot, maar ook die binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het penvoerderschap van de brieven lag bij Buitenlandse Zaken en dus werd ook de input voor de brieven hier gecoördineerd. Over de focus van de brieven verschilden directies en beleidsmedewerkers geregeld van inzicht.⁴⁴⁴ Zo vonden sommige beleidsmedewerkers en -afdelingen dat er een expliciete koppeling moest zijn tussen de effecten van de acties van Nederland en de ruimere Malinese veiligheidscontext, waarbij aangetoond moest worden dat Nederland hierin een positieve rol speelde.⁴⁴⁵ Het was belangrijk de missie op dit vlak goed te doen overkomen aan de Tweede Kamer.⁴⁴⁶ Andere beleidsmedewerkers binnen Buitenlandse Zaken en de ambassade in Bamako hadden vaker de neiging om met een

kritische blik naar de verslechterende humanitaire en politieke situatie te kijken en hier meer aandacht aan te willen geven in de brieven.⁴⁴⁷

Respondenten wijzen op de politieke aard van militaire missies als reden om zaken positief voor te stellen. Zo zagen zij een wankel draagvlak voor internationale missies in de Tweede Kamer en vreesden zij voor discussies over het voortbestaan van deze missies als er te negatief gerapporteerd zou worden.⁴⁴⁸ Een goed voorbeeld is het ontbreken van realistische rapportages over de obstakels waar ASIFU tegenaan liep. Deze ontbreken nagenoeg volledig in de initiële Artikel 100-brieven en voortgangsrapportages.⁴⁴⁹ Na verloop van tijd namen de ministers in beperkte mate enkele zelfkritische signalen op, bijvoorbeeld in de tussentijdse evaluatie van 2015, waaruit bleek dat bijvoorbeeld de veelheid aan actoren rond inlichtingen binnen MINUSMA de uitrol en aanvaarding van het ASIFU-concept parten speelde: 'De gebruikte analysemethode stoelt voor een belangrijk deel op civiel-militaire samenwerking. Naast het ASIFU zijn er meerdere spelers op dit terrein. Het JMAC, bijvoorbeeld maakt vergelijkbare analyses voor de SRSFG. Deze overlap in werkdomein vereiste nadere finetuning om de samenwerking te verbeteren.'⁴⁵⁰ Het ging echter niet verder dan het benoemen ervan, terwijl in de praktijk veel problemen gesignaleerd werden (zie hoofdstuk 4). Het is opvallend dat het kabinet een positief beeld gaf van de situatie in Mali en van de Nederlandse bijdrage, maar de Tweede Kamer niet echt inging op de signalen van kritische zelfreflectie. Er bleek volgens respondenten minder aandacht onder politici voor dit aspect van de Nederlandse bijdrage en voor de politieke ontwikkelingen in Mali.⁴⁵¹

Dat gebrek aan aandacht staat in contrast met hoeveel er is gezegd en geschreven over zaken van technische of operationele aard. Dit leidde ook tot waardevolle aanpassingen aan de Nederlandse bijdrage. Zo heeft de kritische vraagstelling van de Tweede Kamer ervoor gezorgd dat het voornemen in beginsel geen transporthelikopters mee te sturen werd herroepen.⁴⁵² Nederland zou uiteindelijk toch Chinooks leveren aan MINUSMA, die een grote meerwaarde bleken te hebben in het veld. Deze aandacht was echter overdreven gefocust op technische aspecten van de missie. De overdracht van de helikopters aan de Duitsers kreeg in de Tweede Kamer erg veel aandacht, waarbij stap voor stap werd ingegaan op hoe die zou verlopen.⁴⁵³ Daarnaast kreeg ook de uitrusting

ⁱ Het was niet ongewoon om gematigd optimistisch te zijn in de toenmalige context. Er waren verkiezingen georganiseerd en er was een vredesakkoord gesloten.

van de LRRPTG veel aandacht en stonden parlementsleden uitgebreid stil bij hoe die in de praktijk zou verschillen van de uitrusting van de SOLTG.⁴⁵⁴ Er is dus in zekere zin een contrast tussen een gebrek aan interesse op een meer fundamenteel niveau over de algemene waarde en effectiviteit van de Nederlandse bijdrage in de Malinese context, terwijl er op een aantal specifieke technische domeinen door een vergrootglas werd gekeken naar de Nederlandse bijdrage.

7.2 Het narratief voor de burger

Het narratief voor de Nederlandse burger was voor verschillende politieke partijen een punt van zorg. In hoofdstuk 3 werd al aangegeven hoe de vraag ‘waarom Mali?’ ervoor zorgde dat de VVD-fractie aanvankelijk sceptisch was over een Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Dit zorgde ervoor dat er door de jaren heen een bij momenten onduidelijk beeld werd gecreëerd over de doelen en belangen achter de missie in de documenten die aan de Tweede Kamer werden voorgelegd en tijdens de Kamerdebatten.

Zo werd meerdere malen benadrukt dat de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA invloed zou hebben op het bestrijden van terroristische groeperingen. Hoewel vanuit de beleidshoek werd benadrukt dat het bestrijden van terroristische groeperingen niet onder het mandaat van MINUSMA viel,ⁱⁱ werd toch meermaals gerefereerd aan dit soort activiteiten in de Kamerdebatten. Bij aanvang van de Nederlandse bijdrage stelde de minister van Buitenlandse Zaken in de Tweede Kamer: ‘We bestrijden niet alleen de dreiging van islamitische jihad, maar ook de dreiging van zware criminaliteit, die vaak goed georganiseerd is.’⁴⁵⁵ De VVD-fractie onderstreepte dit ook als een reden voor deelname aan MINUSMA: ‘Deze missie is belangrijk voor de VVD, omdat islamitisch fundamentalisme overal ter wereld de kop moet worden ingedrukt, niet alleen in Irak en Syrië. Als Mali valt voor terreur zijn de rapen gaar. Dat raakt niet alleen het land of de directe regio, maar ook onze veiligheid in Europa en Nederland.’⁴⁵⁶ Hoewel dus niet specifiek werd benoemd dat de Nederlandse activiteiten zich rechtstreeks met contraterorisme bezighielden, werd toch de indruk gewekt dat de Nederlandse bijdrage terroristische organisaties bestreed.⁴⁵⁷

De voornaamste thematiek die de debatten over MINUSMA in sloop zonder een directe link met de Nederlandse bijdrage of het mandaat van MINUSMA betreft migratie. In de Artikel 100-brief van 2013 beslaat migratie slechts één zin.⁴⁵⁸ Naarmate het onderwerp

vanaf 2015 zwaarder woog voor de binnenlandse politieke besluitvorming, nam de aandacht voor migratie toe in zowel de Artikel 100-brieven als de andere Kamerstukken en debatten. De toenemende aandacht kan worden verklaard door het stijgende aantal migranten en vluchtelingen die via de Middellandse Zee Europa probeerden te bereiken. In de Artikel 100-brief van 2015 werd migratie al in de eerste zin vermeld.⁴⁵⁹ In de daaropvolgende Artikel 100-brieven heeft het thema stevast een eigen paragraaf. De plotse aandacht voor migratie kwam vanuit de politieke hoek. Migratie werd een prioriteit voor de VVD en het kabinet wilde aantonen dat MINUSMA op dit vlak een bijdrage leverde.⁴⁶⁰

Tabel 6. Aantal vermeldingen van het thema ‘migratie’ in Artikel 100-brieven en voortgangsrapportages.

Document	Aantal vermeldingen migratie
Artikel 100-brief 2013 ⁴⁶¹	1
Voortgangsrapportage mei 2014	0
Voortgangsrapportage oktober 2014 ⁴⁶²	0
Artikel 100-brief juni 2015 ⁴⁶³	9
Voortgangsrapportage december 2015 ⁴⁶⁴	11
Artikel 100-brief oktober 2016 ⁴⁶⁵	20
Voortgangsrapportage mei 2017 ⁴⁶⁶	18
Artikel 100-brief september 2017 ⁴⁶⁷	17
Artikel 100-brief september 2018 ⁴⁶⁸	13

Hoewel de aandacht voor migratie in de Kamerstukken dus stevig toenam, was er binnen MINUSMA in het algemeen geen uitgewerkte agenda voor het bestrijden van irreguliere migratie. In het oorspronkelijke MINUSMA-mandaat werd migratie niet vermeld.⁴⁶⁹ Na Nederlands lobbywerk op het VN-hoofdkwartier in New York werd migratie in 2016 toch opgenomen.⁴⁷⁰

Deze diplomatieke inspanningen en de sterke focus op irreguliere migratie in Kamerstukken waren opmerkelijk, omdat MINUSMA niet de juiste organisatie was om op dit vlak iets te veranderen. MINUSMA had al een zeer uitgebreid mandaat, waaraan het

ⁱⁱ Bijvoorbeeld in *Lijst van vragen en antwoorden (1 september 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 299: ‘Zoals bekend heeft MINUSMA geen mandaat ten aanzien van contraterorisme.’* Of de interventie van toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Koenders in *Verslag van een algemeen overleg (29 oktober 2015), Kamerstukken II 2015-2016, 29 521, nr. 300: ‘Het is geen antiterreuroperatie, zoals de Kamer weet. Daarvoor heeft zij ook geen mandaat gegeven. Die taken worden vervuld door de Franse operatie Barkhane.’*

erg moeilijk uitvoering kon geven.⁴⁷¹ Het toevoegen van complexe problematiek als migratie aan dat mandaat en verwachten dat daar opvolging aan kon worden gegeven, was niet realistisch. Migratieprogramma's hebben namelijk een andere insteek dan VN-vredesmissies: enerzijds het aanpakken van de grondoorzaken en anderzijds het verbeteren van de grenscontroles. De rol van MINUSMA in zulke activiteiten lag niet voor de hand, gezien het al complexe en moeilijk uitvoerbare mandaat op het vlak van de terugkeer van de staat en het beschermen van de burgerbevolking (zie hoofdstuk 2). Daarbij waren er al andere VN-organisaties aanwezig in Mali die op het thema migratie programma's uitvoerden.ⁱⁱⁱ

Het feit dat Nederland er zo op hamerde om binnen een vredesmissie het thema irreguliere migratie op te nemen als doelstelling was volgens betrokkenen opmerkelijk en werd op hoog niveau binnen de VN als onrealistisch omschreven.⁴⁷² Ook voor medewerkers van de betrokken departementen was het duidelijk dat het inzetten op migratie gebeurde om de missie beter te kunnen 'verkopen' aan het bredere Nederlandse publiek. Daarnaast omschrijven verschillende respondenten de paragrafen over migratie in de Kamerbrieven als inhoudelijk zwak.^{iv, 473} Het belang van draagvlak kwam hier wederom terug. Ingezette Nederlandse politiemensen, militairen, maar ook geïnterviewde lokale bestuurders en organisaties geven aan dat de impact van de Nederlandse bijdrage op het tegengaan van irreguliere migratie, of georganiseerde misdaad in bredere zin, nagenoeg onbestaand was.⁴⁷⁴

7.3 Het narratief voor het uitgezonden personeel

Daar waar de Nederlandse politiek en de betrokken ministeries relatief veel aandacht gaven aan het narratief voor de Nederlandse burger, was er te weinig aandacht voor het verhaal voor het uitgezonden personeel.

Over het algemeen konden de geïnterviewden van de verschillende ministeries de verschillende belangen (zoals internationale verantwoordelijkheid nemen, actief zijn in instabiele regio's rondom Europa), noemen. Deze belangen waren echter niet vertaald naar concrete politiek-strategische doelen waar de operationele doelstellingen binnen de missie logisch uit hadden kunnen voortvloeien. Er was geen breed gedragen, helder strategisch narratief.⁴⁷⁵ Waarom draagt Nederland bij aan MINUSMA? Wat wil Nederland bereiken en wat is de Nederlandse rol in het grotere geheel? Over de antwoorden op

deze vragen bestond onduidelijkheid bij de respondenten.⁴⁷⁶ In de voorbereiding van uitgezonden medewerkers is er te weinig aandacht geweest voor deze vragen.⁴⁷⁷ Hoewel het uitgezonden personeel gedurende de missie vragen heeft gesteld over 'het waarom', hebben de betrokken ministeries daar geen of een onduidelijk antwoord op gegeven.⁴⁷⁸ Nu moesten militairen gissen, zo stelden respondenten.⁴⁷⁹

Bij gebrek aan een helder strategisch narratief ontstond ruimte voor eigen interpretatie en in sommige gevallen resulteerde dat zelfs in cynisme onder uitgezonden militair personeel.⁴⁸⁰ Zij waren er in veel gevallen van overtuigd dat het beleidsmakers vooral ging om het laten wapperen van de Nederlandse vlag, internationale invloed en/of om het behalen van een tijdelijke zetel in de VN Veiligheidsraad.⁴⁸¹ Dit is een opvallende, frequent terugkerende gedachte die respondenten deelden. Hiernaast werd ook het feit dat Nederland de belangrijkste VN-vertegenwoordiger (de SRS) leverde, geopperd als reden voor deelname.⁴⁸²

Een factor die bijdroeg aan de twijfels over de werkelijke redenen om in Mali actief te zijn, was de frustratie over het tekort aan personeel en/of materieel bij een aantal rotaties en eenheden.⁴⁸³ Omdat er in de ogen van deze eenheden geen prioriteit werd gegeven aan het beschikbaar stellen van materieel en men te weinig weerklank vond bij het ministerie van Defensie in Den Haag, werd het gevoel versterkt dat het Nederland voornamelijk ging om internationale zichtbaarheid⁴⁸⁴ en dat het genoeg was om enkel aanwezig te zijn.⁴⁸⁵

Op basis van dit onderzoek kan niet worden gesteld dat het bemachtigen van een tijdelijke zetel in de VN Veiligheidsraad een (hoofd)motivatie was om deel te nemen aan MINUSMA. Ook kan niet worden vastgesteld of en in welke mate de Nederlandse bijdrage een rol heeft gespeeld in het verkrijgen van de zetel in de VNVR. Wel vermoedden sommige direct betrokkenen dat deelname aan de missie daarbij mogelijk had kunnen helpen en dat dit kon worden meegewogen in de verkiezing, maar dat het geen reden was om een bijdrage te leveren.⁴⁸⁶ Er was onder beleidsmakers hoe dan ook een bewustzijn dat het een delicaat onderwerp was waar men beter niet openlijk over communiceerde.⁴⁸⁷ Waar het tijdelijke lidmaatschap van de VN Veiligheidsraad wel een rol speelde, was tijdens de discussies over de verlengingen en de terugtrekking van de Nederlandse bijdrage.⁴⁸⁸ Eenheden terugtrekken tijdens de campagne of het lidmaatschap zelf zou de Nederlandse positie niet ten goede komen en het imago schaden.⁴⁸⁹

ⁱⁱⁱ Zoals IOM en UNHCR. Door het opnemen van migratie in het mandaat van MINUSMA is overigens overlap opgetreden met sommige van deze programma's. Interview medewerker VN.

^{iv} Ten slotte is de aandacht voor migratie ook opmerkelijk gezien de migratiedynamieken in de regio, omdat de regio's van oorsprong elders liggen, er geen grensposten aan de Malinees-Algerijnse grens zijn en staatsgezag in het noorden ontbreekt, mensensmokkel in de lokale context een legitieme/geaccepteerde activiteit is en de activiteiten van Nederland bovendien niet op migratie waren gericht.

7.4 Conclusies

In dit hoofdstuk werd, in aanvulling op de hoofdstukken 3 tot en met 6, ingegaan op zowel de doelen van de Nederlandse bijdrage als de uitwerking van deze doelen in de praktijk. Ook werd ingegaan op wat dat betekende voor het narratief voor verschillende doelgroepen. Duidelijk is geworden dat een strategisch narratief over de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA ontbrak. Er werd op voorhand en gedurende de missie onvoldoende uitgelegd waarom Nederland deelnam aan MINUSMA. Dit zorgde ervoor dat het narratief aan verandering onderhevig was, zoals de opname van migratiedoelstellingen illustreert. Voor uitgezonden personeel was niet altijd duidelijk wat het verhaal was achter de Nederlandse bijdrage; de 'waarom'-vraag bleef grotendeels onbeantwoord.



8. *Bevindingen en aanbevelingen*

De resultaten van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA

De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA was hoogwaardig, herkenbaar, en vernieuwend in de VN-context. De mate waarin de doelen van de bijdrage zijn bereikt was echter beperkt en een duurzaam resultaat is niet behaald. Hieronder wordt hier per onderdeel van de bijdrage op ingegaan.

De militaire bijdrage

Het hoofddoel, het ondersteunen van de VN in de eerste fase van de missie en het vergroten van de effectiviteit van MINUSMA is in beperkte mate bereikt. De Nederlandse inlichtingenbijdrage heeft de besluitvorming van de missie slechts in beperkte mate ondersteund en de inlichtingenketen niet duurzaam versterkt. De voornaamste redenen hiervoor zijn:

- De Nederlandse militaire bijdrage werd ingebracht volgens het ‘attached’ model, wat een parallelle manier van werken vooropstelde. Hierdoor sloten de (inlichtingen) capaciteiten niet goed aan op de organisatiestructuur van MINUSMA en was de samenhang tussen de Nederlandse militaire componenten en de VN-onderdelen zeer beperkt.
- Er was (grote) onduidelijkheid over de rol en de doelgroep van de ingebrachte inlichtingencapaciteit ASIFU. Bovendien was er duplicatie met het werk van andere afdelingen en sloten inlichtingenproducten inhoudelijk onvoldoende aan op de behoeften van de militaire leiding van de missie.
- MINUSMA was met name aan de militaire zijde niet goed in staat de inlichtingen-capaciteiten te absorberen en te handelen naar de aangedragen inlichtingen.

De secundaire militaire doelen om een samenhangende en overdraagbare bijdrage te leveren zijn niet behaald zoals beoogd: de bijdrage was onvoldoende samenhangend en in de praktijk lastig overdraagbaar. De bijdrage was wel zelfredzaam (een ander belangrijk doel), maar nadat het kabinet besloot tot de terugtrekking van de helikopters werd dat principe aangetast.

Ondanks deze vastgestelde tekortkomingen bleken de verschillende Nederlandse militaire componenten geregeld van waarde voor MINUSMA. Zo waren de inlichtingenproducten van het door Nederland geleide maar multinationale ASIFU met name bij aanvang van meerwaarde voor de civiele departementen van MINUSMA. Daarnaast leverden de Nederlandse helikopters bijvoorbeeld essentiële capaciteit voor (medisch) transport en escalatiedominantie voor de *special forces* en MINUSMA als geheel. De *special forces* en

verkenners verrichtten op verschillende momenten waardevol (niet-)inlichtingenwerk voor MINUSMA.

De politie-, KMar- en civiele bijdrage

Er is in beperkte mate uitvoering gegeven aan de doelstellingen voor de politie- en KMar-bijdrage. Er waren voor dit deel van de bijdrage veel en breed geformuleerde doelen. Zo moest de inzet een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van *community policing*, *access to justice*, politie-justitie samenwerking en grensbewaking gerelateerd aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. De Nederlandse politie- en KMar-functionarissen werden echter op een versnipperde manier ingezet binnen UNPOL, het politiedepartement van MINUSMA. Dit kwam vooral door het selectie- en plaatsingsproces binnen UNPOL, waarop Nederland door een gebrek aan strategische posities weinig invloed had.

Andere beperkende factoren waren dat het Nederlands politie- en KMar-personeel de Franse taal onvoldoende machtig was en dat voor KMar-personeel vanwege Defensie regelgeving lange tijd een korte uitzendtermijn gold. Via een bijdrage aan een zogenaamd *specialized police team* heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in de latere jaren van de bijdrage een mogelijkheid gecreëerd om beter opvolging te kunnen geven aan de eigen doelen.

Concrete doelstellingen voor de ingezette civiele deskundigen (experts en adviseurs) werden niet geformuleerd. De civiele experts richtten zich op thema's als de bescherming van burgers, rechtsstaatontwikkeling, hervorming van de veiligheidssector, gender en de bescherming van cultureel erfgoed. Omdat het hier ging om enkele individuele experts, was de link met de andere elementen van de Nederlandse inzet beperkt. Dit gold niet voor de civiele adviseurs die binnen de militaire bijdrage actief waren. Zij bleken van meerwaarde voor de relatie tussen de Nederlandse militairen en de lokale bevolking.

Een gebrek aan geïntegreerd werken en aan een strategisch narratief

Het doel om een geïntegreerde benadering binnen MINUSMA toe te passen, door een samenhangende inzet van verschillende beleidsinstrumenten, is niet goed gerealiseerd. Dit komt door de gebrekkige conceptualisering van de geïntegreerde benadering en de verschillende interpretaties ervan door betrokken beleidsmedewerkers en uitgezonden personeel. Het was door de afwezigheid van een strategisch doel voor de gehele Nederlandse bijdrage niet mogelijk daadwerkelijk een geïntegreerde benadering te operationaliseren. Daarbij was er volgens veel betrokken medewerkers ook geen duidelijk narratief over waarom Nederland aan de missie deelnam. Aan de officiële motivaties voor de deelname werd geregeld getwijfeld.

Lessen: bevindingen en aanbevelingen

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.

Defensie heeft zijn inlichtingenbijdrage volgens het 'attached' model in de missie gebracht. In tegenstelling tot het 'integrated' model betekende dit dat parallel aan bestaande VN-structuren werd geopereerd. De voornaamste redenen om op deze wijze te opereren, waren het bevorderen van de zelfredzaamheid en het beschermen van de eigen, op NAVO principes gestoelde, werkwijze. Het 'attached' model kende echter veel beperkingen. Er was te weinig interactie en informatie-uitwisseling tussen de Nederlandse militaire eenheden, ASIFU en andere VN-componenten.

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.

Defensie heeft de taakstelling van ASIFU samen met partners vlak voor aanvang van de bijdrage aangepast. Dit gewijzigde concept, dat was gebaseerd op het 'attached' model, is echter nooit formeel door de VN vastgesteld. Dit heeft – tot de integratie van ASIFU in de al bestaande informatie unit van de Force Commander (de U2) – voor verwarring en spanning gezorgd en daarmee voor een verlies aan efficiëntie binnen het inlichtingen-systeem van MINUSMA. Vanwege het parallelle ('attached') werken en de onduidelijkheid rond de taakstelling, vond ASIFU moeilijk haar plek binnen MINUSMA. De positie van de eenheid in de organisatiestructuur was voortdurend onderwerp van discussie en er was vanwege de focus op (operationeel-) strategische analyses geregeld sprake van duplicatie met het werk van andere actoren.

[Aanbevelingen](#):

- Stel voorafgaand aan missies een analyse op van de verschillende actoren en het organisatiemodel. Stem middelen, doelen en werkwijze hierop af om een effectieve bijdrage te kunnen leveren. Kennis van de VN en de bijbehorende cultuur en processen is hierbij essentieel.
- Maak voor aanvang en tijdens de missie duidelijke afspraken over de te behalen doelen -en op welke manier dit moet gebeuren- met zowel de intern betrokkenen als de VN. Doe dit aan de hand van een heldere strategie en blijf daar doorlopend over communiceren om verwarring onder personeel en een verlies aan efficiëntie te voorkomen.

- Investeer specifiek voor inlichtingenbijdragen in VN-missies meer in de relatie met militaire partners binnen de missie, vooral de brigades in het veld.
- Overweeg om zo veel mogelijk capaciteit in te bedden in bestaande structuren om parallelle werkwijzen te voorkomen en een duurzaam effect te bereiken. Een aanbodgedreven inbreng in grotere missieverbanden creëert frictie en gaat ten koste van synergie, effectiviteit en overdraagbaarheid.

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 de civiele delen van de missie.

ASIFU produceerde hoofdzakelijk (operationeel-) strategische inlichtingenproducten met voorspellend vermogen. Vanwege het toenemende en hoge aantal slachtoffers binnen de rangen van de VN-troepen, had de militaire leiding voornamelijk behoefte aan korte-termijninlichtingen die tot direct uitvoerbare acties in het missiegebied konden leiden om zowel VN-troepen als bevolkingscentra te beschermen. ASIFU paste zijn werkwijze echter relatief laat en in beperkte mate aan. Hierdoor hebben de inlichtingenproducten van ASIFU slechts in beperkte mate nut gehad voor de militaire tak van MINUSMA, hetgeen resulteerde in de integratie van ASIFU in de U2. Het werk van ASIFU sloot, vooral bij de aanvang van de bijdrage, beter aan bij de behoeften van de civiele onderdelen van MINUSMA, waaronder de SRSG en de mensenrechten- en stabilisatieafdeling. Zij hebben de ASIFU-producten regelmatig kunnen gebruiken bij het uitvoeren van hun activiteiten, wat de effectiviteit van deze afdelingen tijdelijk heeft vergroot.

[Aanbevelingen](#):

- Maak een grondige analyse van de informatiebehoeften van de verschillende actoren in de missie. Identificeer waar met het inlichtingenwerk meerwaarde kan worden geboden en wanneer mogelijk duplicatie optreedt. Wees naar alle betrokkenen duidelijk over de te bedienen doelgroep en de wijze waarop dit zou moeten gebeuren.
- Pas de bijdrage aan als blijkt dat de verwachtingen uiteenlopen of de bijdrage niet effectief blijkt te zijn door een gebrek aan aansluiting op behoeften. Hiervoor is een systeem van monitoring en tijdig evalueren van belang.

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

De Nederlandse militaire eenheden waren binnen een VN-context van hoog niveau en werden gewaardeerd om hun professionaliteit, ook door de lokale bevolking in Noord-Mali. Dat een VN-missie kon beschikken over *special forces*, goed opgeleid inlichtingenpersoneel en schaarse capaciteiten als helikopters, maakte de bijdrage hoogwaardig van aard.

Echter, zelfs met de ingebrachte kwaliteitsmiddelen was de ambitie om een gebied van ongeveer de grootte van Frankrijk en Italië gecombineerd consistent te analyseren al bij aanvang (veel) te ambitieus. Hiervoor ontbrak het aan voldoende sensoren (informatieverzamelaars). ASIFU had twee ISR-compagnieën, een Nederlandse in Gao en een Zweedse in Timboektoe. De extra sensoren, zoals de SOLTG/LRRPTG en Helidet, voerden ook andere, niet-inlichtingentaken uit voor MINUSMA en hadden hun eigen opdrachten. Daarnaast was er bij veel uitgezonden personeel onvoldoende kennis van het Frans en hadden er in opwerktraject slechts in beperkte mate politiek-culturele kennis opgedaan van het missiegebied. Dit kon in enige mate verholpen worden door (lokale) tolken, maar stond de samenwerking met VN-bataljons en andere actoren toch vaak in de weg. Gezien de aard van de missie is het opmerkelijk dat dergelijke kennis en vaardigheden onvoldoende aanwezig waren.

Daarnaast waren er operationele en materiële beperkingen, die verschillende eenheden hinderden in het inlichtingenwerk en de effectiviteit daarvan. Zo heeft de ISR-coy in Gao met personele tekorten gekampt en – vooral bij aanvang – met een tekort aan bruikbaar materieel. Dit beperkte de reikwijdte van deze eenheid en dus de mogelijkheid om informatie uit bepaalde gebieden te halen. Materiële en personele beperkingen hinderden ook de andere eenheden in hun werk en reikwijdte. Met name de LRRPTG had te kampen met materiële tegenslagen. In combinatie met het ontbreken van (Nederlandse) helikopters heeft deze eenheid bij tijd en wijle grote beperkingen gekend in het optreden. Voor alle eenheden in het veld gold dat door de strenge medische evacuatieregels de reikwijdte per definitie werd beperkt. Er was sprake van een zogenaamde *golden hour rule*, waarbij medische hulp binnen een uur verleend moest kunnen worden, terwijl van sommige medische VN-faciliteiten door hoge kwaliteitseisen geen gebruik mocht worden gemaakt.

Aanbevelingen:

- Breng de personele en materiële capaciteiten beter in lijn met de gestelde doelen of pas de doelen aan als blijkt dat de middelen niet afdoende blijken te zijn. Een heldere en realistische strategie is noodzakelijk.

- Investeer in zowel de taalvaardigheid van het uitgezonden personeel als in hun kennis van de lokale politiek en cultuur van het uitzendgebied. Een structurele investering is op dit vlak vooral van belang ten aanzien van instabiele landen of regio's waar het kabinet in de komende jaren actief wil zijn.
- Zorg dat de hoge (en terecht) randvoorwaarden voor medische evacuatiecapaciteit zich vertalen in realistische doelstellingen en maak meer medische capaciteit beschikbaar om de eenheden in het veld goed te laten functioneren.
- Overweeg de rotatietijd van analisten te verlengen, zeker als het gaat om een inlichtingenbijdrage. Zelfs met voldoende achtergrondkennis kost het tijd om bepaalde dynamieken in complexe conflictgebieden als Mali te doorgronden.

3. [Bevinding: MINUSMA was onvoldoende in staat om de inlichtingenbijdrage te absorberen en inlichtingengestuurd te werken.](#)

Niet alleen voor de door het kabinet ingezette middelen waren de (inlichtingen)doelstellingen te ambitieus gesteld. Ook MINUSMA zelf had te weinig bruikbare sensorcapaciteiten en was slechts in geringe mate in staat te handelen naar de aangereikte informatie. De brigades in de (militaire) sectoren waarin het missiegebied was opgedeeld, bleken niet in staat kwalitatieve rapportages op te stellen en te handelen naar de ontvangen inlichtingen. Ook op het hogere missieniveau had men moeite de vergaarde inlichtingen om te zetten in actie. Het vermogen om inlichtingen binnen MINUSMA te absorberen was met andere woorden erg laag, nog afgezien van de beperkingen waarmee de Nederlandse inlichtingenbijdrage te kampen kreeg.

Het feit dat inlichtingen – zeker dit type en op deze schaal – nieuw waren voor een VN-missie speelde een grote rol in het gebrek aan absorberend vermogen en inlichtingengestuurd werken. Er was nog nooit een ASIFU in een VN-missie opgezet en de weerstand tegen deze vorm van inlichtingen vergaren was zeker bij aanvang groot. Er was dus niet alleen een gebrek aan capaciteiten, maar ook een gebrek aan kennis en ervaring met het werken met inlichtingen. Defensie heeft geprobeerd het kennisniveau binnen en buiten de missie te verhogen. Zo heeft uitgezonden personeel trainingen verzorgd voor de MINUSMA-brigadesectoren in het veld om het begrip van inlichtingen en het rapportage niveau te verhogen. Bij de VN in New York zijn verschillende bijeenkomsten georganiseerd over inlichtingen in vredesmissies en is er een bijdrage geleverd aan VN initiatieven op dit vlak. Zo is bijvoorbeeld meegewerkt aan het *VN Handboek voor inlichtingen*. De trainingsinitiatieven in de missie hebben tijdelijk een beperkt effect gehad. Het middellangetermijneffect op VN-missies kan op dit moment niet worden beoordeeld.

Aanbevelingen:

- Investeer structureel in het vermogen van VN-missies om inlichtingen te absorberen, zodat deze beter functioneren en duurzame resultaten kunnen boeken, ook met het oog op mogelijk nieuwe bijdragen aan VN-missies.

- Het structureel versterken van inlichtingen in VN-missies kan door:
 - Het op continue basis plaatsen of financieren van strategische (inlichtingen) liaisons op sleutelposities binnen missies en/of het leveren van inlichtingenpersoneel aan bestaande afdelingen, zoals de U2 of JMAC (een civiel departement dat informatieproducten produceerde voor de leiding van MINUSMA);
 - het structureel investeren in kennisopbouw op het niveau van VN-hoofdkwartieren. Dit kan door in te zetten op de aanpassing van criteria voor werving en selectie, het geven of ondersteunen van opleidingen en trainingen en het organiseren van expertsessies of andere initiatieven om het onderwerp onder de aandacht te houden. Daarnaast valt te denken aan het leveren van personeel aan VN-hoofdkwartieren of de Nederlandse militaire vertegenwoordiging aldaar structureel te ondersteunen;
- Tijdens een Nederlandse bijdrage aan missies:
 - het op structurele basis geven of ondersteunen van trainingen aan VN-brigades in missies in inlichtingenvergaring en inlichtingengestuurd optreden;
 - het geven of ondersteunen van trainingen aan VN-personeel uit deelnemende landen in inlichtingenverzameling in de landen zelf om het niveau van inlichtingen structureel te verhogen in VN-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 stelde de Nederlandse militaire bijdrage voor als een samenhangend geheel waarbinnen de verschillende onderdelen zo veel mogelijk geïntegreerd moesten werken. De realiteit was dat deze onderdelen binnen MINUSMA op verschillende plaatsen werden ingepast en niet samenhangend konden optreden. Er was geen eenhoofdige leiding die de verschillende eenheden aanstuurde. Zo viel de ISR-coy onder ASIFU en vielen de SOLTG/LRRPTG en Helidet rechtstreeks onder de Force Commander van MINUSMA, die deze onderdelen los van elkaar kon inzetten als dit in het belang van de missie was. Hierdoor werden meerdere eenheden die als sensoren van ASIFU werden voorgesteld op zeer regelmatige basis – en soms voornamelijk – voor niet-inlichtingentaken ingezet binnen MINUSMA. De SOLTG/LRRPTG en Helidet bleken daarbij van waarde voor de missie, maar konden door het uitvoeren ervan niet consistent worden ingezet als sensoren. In omgekeerde zin konden deze eenheden vanwege de ambitie inlichtingen te verzamelen – en vanwege de Nederlandse voorwaarden voor inzet – vaak niet benut worden op de specifieke nichekwaliteiten die zij bezaten.

[Aanbevelingen:](#)

- Wanneer samenhang wordt nagestreefd binnen een militaire bijdrage, breng componenten dan onder bij een eenhoofdige leiding.
- Investeer in een sterk gezamenlijk opwerktraject voor het uitgezonden Nederlandse personeel, zodat zij elkaar kunnen leren kennen en daar missiedoelstellingen en verwachtingen over onderlinge samenwerking helder kunnen worden gecommuniceerd.

5. [Bevinding: De Nederlandse militaire bijdrage opereerde relatief geïsoleerd binnen MINUSMA, waardoor de bijdrage leek op 'een missie binnen een missie'.](#)

ASIFU en de Nederlandse eenheden in het veld waren fysiek afgezonderd van andere niet-westerse eenheden van MINUSMA. Zo bevond het hoofdkwartier van ASIFU zich niet op het hoofdkwartier van MINUSMA, maar op een aparte locatie. Ook het kamp waarin Nederlandse militairen in Gao werden ondergebracht, Kamp Castor, was afgescheiden van het grotere VN-kamp.

De afzondering zat ook in de manier van werken: Nederland bracht militaire eenheden 'attached' in binnen de missie, wat ervoor zorgde dat deze parallel werkten aan de overige delen van de VN-troepen. Daarnaast hanteerden de eenheden een NAVO-inlichtingenconcept en -werkwijze en gebruikten ze NAVO-systemen. Dit maakte de samenwerking met niet-westerse, niet-ASIFU landen per definitie zeer lastig. Zo ontstond ogenschijnlijk een missie binnen een missie.

Deze manier van werken bleek weinig 'VN-sensitief' en leidde op verschillende vlakken tot frictie in de jaren dat Nederland bijdroeg aan MINUSMA. Het creëerde ook precedenten die tot op heden doorleven binnen MINUSMA; Kamp Castor is nog steeds afgescheiden van het grotere VN-kamp in Gao.

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

Voor veel uitgezonden personeel was het werken in een VN-missie nieuw. Er was ruime ervaring binnen Defensie met NAVO-missies, waardoor vaak werd teruggevallen op dit referentiekader. VN-missies kennen heel andere procedures en werkwijzen, waarmee velen onbekend waren. Dit zorgde geregeld voor frustraties aan Nederlandse zijde. Met name de civiele aansturing en het trage VN-besluitvormingsproces was uitgezonden personeel soms een doorn in het oog. Echter, door het leveren van een deze militaire bijdrage is ook veel waardevolle ervaring met werken in VN-verband opgedaan door het uitgezonden Defensie personeel.

Aanbevelingen:

- Besteed ruime aandacht aan de lokale en VN-context in het voorbereidingstraject voorafgaande aan uitzending.
- Kapitaliseer de waardevolle kennis en ervaring die is opgedaan binnen MINUSMA en investeer in de kennis van VN-procedures bij uitgezonden personeel.

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

Nederland heeft vanaf de aanvang van de missie aangegeven dat de Nederlandse onderdelen op zo'n manier zouden worden ingebracht, dat ze gemakkelijk overdraagbaar waren aan derde landen. In de praktijk bleek die overdracht moeilijker dan verwacht. Hierbij speelde een rol dat Nederland hoogwaardige nichecapaciteiten had geleverd – zoals helikopters – die in de praktijk moeilijk te leveren bleken door andere landen. Het initiatief om met beoogde partners tot rotatieschema's te komen, kwam niet van de grond. Door interne onenigheid over de mogelijkheid tot verlenging van de Nederlandse helikopterbijdrage is er daarnaast op abrupte wijze besloten de helikopters terug te trekken. Dat viel slecht bij de VN en de partnerlanden, in het bijzonder Duitsland. De ISR-coy is wel goed overgedragen aan Duitsland, terwijl ASIFU werd geïntegreerd in de U2. Tussen het vertrek van de Nederlandse LRRPTG en de Britse eenheid die haar opvolgde, heeft veel tijd gezeten.

Aanbevelingen:

- Communiceer helder en tijdig aan zowel interne als externe betrokkenen, vooral aan belangrijke partnerlanden, hoe en op welke termijn een bijdrage eindigt en overgenomen moet worden.
- Geef opvolging aan het initiatief rotatieschema's te creëren voor de overdracht van ingebrachte (niche)capaciteiten en streef naar het maken van concrete afspraken met beoogde opvolgers voor aanvang van de bijdrage.

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.

Aanvankelijk was de Nederlandse bijdrage zelfredzaam. De SOLTG en later de LRRPTG waren hoogwaardige capaciteiten die over een hoge mate van zelfredzaamheid beschikten. De helikopters zorgden voor escalatiedominantie, transport- en (medische) evacuatiecapaciteit. Dit laatste was van essentieel belang om de *golden hour rule* te handhaven en de andere (Nederlandse) eenheden te ondersteunen. Er moest te allen tijde een transporthelikopter beschikbaar zijn wanneer Nederlandse militairen de poort uit

gingen. Het is om die reden dat mede op aandringen van de Tweede Kamer Nederlandse Chinook-helikopters zijn toegevoegd aan de bijdrage. De zelfredzaamheid is na verloop van tijd wel beperkt door de terugtrekking van de Nederlandse helikopters. Zo kon de LRRPTG op momenten niet (ver) buiten de poort optreden bij gebrek aan de noodzakelijke evacuatiecapaciteit en was men afhankelijk van andere VN-partners met minder hoogwaardige of multi-inzetbare middelen. Bovendien ontbrak escalatiedominantie van de Nederlandse Apache-helikopters.

Aanbevelingen:

- Evalueer de impact van de terugtrekking van schaarse capaciteiten zoals helikopters op lopende operaties.
- Voorzie concrete vervangcapaciteit bij een terugtrekking, zodat lopende operaties minimaal worden beïnvloed of overweeg lopende operaties af te schalen als vervanging niet mogelijk is.

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'sⁱ 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.

De betrokken ministeries hebben te weinig rekening gehouden met de onvoorspelbaarheid van het plaatsingsbeleid binnen UNPOL, waardoor geformuleerde doelstellingen voor bijvoorbeeld *community policing* niet goed haalbaar bleken. Uitgezonden IPO's werden bij aankomst in de missie vaak geplaatst op een andere positie dan waarop ze hadden gesolliciteerd. Het was daarom niet mogelijk om deze mensen consequent in te zetten op de vooropgestelde doelen. In een latere fase is Nederland aangesloten bij een *specialized police team* waarbinnen het leggen van eigen beleidsaccenten beter mogelijk was.

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

Het complexe plaatsingsbeleid kon vanuit een paar strategische posities binnen UNPOL worden beïnvloed. De betrokken ministeries hadden voor aanvang te beperkt ingezet op het bekleden van deze posities, wat het behalen van de doelstellingen verder heeft

ⁱ IPO's zijn Individual Police Officers, de functietitel van Nederlandse politie- en KMar-functionarissen binnen UNPOL.

bemoelijk. Dit is opmerkelijk, omdat Nederland in de beginfase van de missie de grootste Europese politiebijdrage binnen MINUSMA leverde en met meer strategische functies een leidersrol had kunnen opnemen. Hierop is in een latere fase bijgestuurd, maar het bleek daarbij niet mogelijk deze posities blijvend te bekleden door een gebrek aan beschikbaar personeel en een tekort aan mensen dat de Franse taal machtig was.

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

De Nederlandse IPO's werden gewaardeerd binnen UNPOL, al hadden ze onvoldoende kennis van de Franse taal om een vlotte integratie binnen UNPOL te garanderen. Het belang van kennis van het Frans is voor de aanvang van de missie door de betrokken ministeries onderschat. Daarnaast waren de korte uitzendtermijnen van Defensie, hoewel die in een latere fase van de bijdrage zijn aangepast, een beperkende factor voor het plaatsen van KMar personeel op bepaalde (senior) posities binnen UNPOL.

Aanbevelingen:

- Zet structureel in op de taalkennis van uitgezonden personeel, bijvoorbeeld door intensieve taalcurricula's.
- Maak voorafgaand aan de inzet en gebaseerd op een institutionele analyse een strategisch beïnvloedings- en rekruteringsplan waarbinnen het bekleden van strategische posities prioriteit krijgt.
- Zorg er – in afstemming met betrokken interne partijen – voor dat de uitzendtermijnen niet dermate kort zijn, vooral in vergelijking met die van andere Europese landen, dat ze de plaatsing van een Nederlandse IPO op een bepaalde functie negatief beïnvloeden.
- Zet in op *specialized police teams* om aan voor Nederland belangrijke beleidsaccenten opvolging te kunnen geven.
- Stel realistischere doelstellingen voorop bij individuele of gefragmenteerde bijdragen. Investeer in kennis over de VN en VN procedures.

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

Door het uiteenlopende karakter van de civiele bijdrage en het ontbreken van concrete doelstellingen is de analyse van deze inzet beperkt tot het individuele niveau. De civiele adviseurs van Buitenlandse Zaken bleken geregeld waardevol, doordat ze ervoor zorgden dat de lokale bevolking de Nederlandse militairen beter accepteerde en ze meer draagvlak creëerden voor het ASIFU-inlichtingenconcept binnen de civiele delen van MINUSMA. De extern geplaatste deskundigen, de civiele experts, hebben onder andere bijgedragen aan de uitrol van het beleid rond gender en het beschermen van burgers binnen de missie, maar stonden verder los van de Nederlandse bijdrage.

Aanbevelingen:

- Definieer een helder doel voor de civiele experts en adviseurs binnen een VN-missie wanneer een grote en samenhangende bijdrage wordt nagestreefd en gebruik hun inzet strategisch.
- Wanneer een groter samenhangend doel ontbreekt, maar het belangrijk wordt geacht om VN-missies te versterken door civiel personeel, koppel deze inzet dan niet onnodig aan andere Nederlandse elementen. Het willen versterken van een (geïntegreerde) missie door deze inzet is afdoende (zie bevinding 11).

Geïntegreerde benadering

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

Nederland wilde een geïntegreerde benadering – ofwel een samenhangende inzet van middelen en instrumenten – toepassen tijdens de bijdrage aan MINUSMA. In de Artikel 100-brief voorafgaand aan de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA schoof het kabinet twee verschillende vormen van de geïntegreerde benadering naar voren:

- Samenhang creëren tussen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en de Nederlandse bilaterale activiteiten in Mali.
- Aansluiting zoeken bij andere VN- en EU-initiatieven.

Deze vormen werden niet afdoende vertaald naar de praktijk voor uitgezonden personeel. Er ontstonden twee bijkomende invullingen en interpretaties:

- MINUSMA als geïntegreerde missie versterken.
- De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA als geïntegreerd geheel laten optreden.

Een gebrek aan operationele uitwerking en de afwezigheid van een strategisch doel voor de verschillende componenten zorgde ervoor dat er geen duidelijke keuze werd gemaakt voor de manier waarop de geïntegreerde benadering in de praktijk moest worden opgezet. Het opnemen van de geïntegreerde benadering leek hierdoor een doel op zich en diende ook om draagvlak te creëren in de Tweede Kamer waar verzocht was om de geïntegreerde benadering voorop te stellen tijdens de Nederlandse bijdrage. De gebrekkige conceptualisering en uitwerking zorgde ervoor dat het concept in beperkte mate en op gefragmenteerde wijze werd gerealiseerd in het kader van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.

Aanbevelingen:

- Definieer duidelijker wat er precies wordt verstaan onder het werken volgens de geïntegreerde benadering, pas deze aan de context aan en baken interpretaties ervan helder af.
- Neem de verwachtingen over geïntegreerd optreden op in de interne communicatie naar alle betrokken ministeries, uitgezonden personeel en de Tweede Kamer, zodat meerdere interpretaties en invullingen vermeden worden.
- Beleg de coördinatie of aansturing bij een orgaan of verantwoordelijke aanjager om de operationalisering van de geïntegreerde benadering in de praktijk vorm te geven en waar nodig bij te sturen. Dit kan een specifieke directie, speciaal vertegenwoordiger of een (interdepartementale) taakgroep zijn, afhankelijk van de grootte en de situatie.

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.

Voorafgaand aan de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA werd een aantal uiteenlopende belangen duidelijk, zowel aan ambtelijke als aan politieke zijde. Deze waren niet onverzoenbaar, maar leidden wel tot onduidelijkheid over doelstellingen op politiek-strategisch niveau van de Nederlandse bijdrage. Daarnaast was er richting de Tweede Kamer de neiging om een positief beeld te schetsen van de Nederlandse bijdrage en ontwikkelingen binnen MINUSMA. Het creëren van draagvlak voor de missie was van belang en negatieve ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van de inlichtingencapaciteit, kwamen beperkt aan bod in de voortgangsrapportages. Tegelijkertijd werden elementen van kritische reflectie in rapportages niet altijd opgepakt door Kamerleden en leek er een gebrek aan parlementaire interesse in sommige aspecten van de Nederlandse bijdrage. Er was daarnaast weinig duidelijkheid over de vraag waarom Nederland in deze mate bijdroeg aan MINUSMA. Verschillende politieke partijen en ministeries, en ook uitgezonden personeel, vulden deze vraag ieder op hun eigen manier in. Thema's zoals terrorismebestrijding of het tegengaan van irreguliere migratie vonden zo ingang in het debat, hoewel MINUSMA hier, onder andere door een beperkt mandaat op deze terreinen, nauwelijks opvolging aan kon geven.

Aanbevelingen:

- Stel voor grotere bijdragen aan missies een duidelijk politiek-strategisch doel waar alle betrokken ministeries en politieke partijen zich in kunnen vinden en waarover helder gecommuniceerd wordt.
- Formuleer naar aanleiding van dit strategische doel voor grotere missies een strategisch narratief waarmee het waarom en het belang van de bijdrage voor iedereen helder is.

Eindnoten

- ¹ Besluit 2013/34/GBVB van de Raad van 17 januari 2013 betreffende een militaire missie van de Europese Unie om de Malinese strijdkrachten te helpen opleiden (EUTM Mali).
- ² France 24 (14 juli 2021), *Macron announces France's Sahel military force will end in early 2022*.
- ³ C. Casola (2021), *What's next for Operation Barkhane in the Sahel?*, ISPI; M. Harris, C. Doxsee en J. Thompson (2022), *The end of Operation Barkhane and the future of counterterrorism in Mali*, CSIS.
- ⁴ International Crisis Group (2017), *Finding the right role for the G5 Sahel Joint Force*.
- ⁵ Meer informatie over de trainingsmissie staat op <https://eutmmali.eu/>.
- ⁶ EEAS (15 juni 2021), *EUTM Mali enhances its continued commitment for a lasting stability of the Sahel*.
- ⁷ EURACTIV (12 april 2022), *EU ends part of Mali training mission, fearing Russian interference, Borrell says*.
- ⁸ Verslag Raad Buitenlandse Zaken van 11 april 2022 (Bijlage bij Kamerbrief BZDOC-249989530-34 van 15 april 2022).
- ⁹ Meer informatie over de trainingsmissie op https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-mali_en.
- ¹⁰ VNVR Resolutie 2100 van 25 april 2013.
- ¹¹ Voor een bespreking van de opeenvolgende mandaat-vernieuwingen van MINUSMA, zie Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- ¹² VNVR Resolutie 2227 van 29 juni 2015.
- ¹³ VNVR Resolutie 2295 van 29 juni 2016.
- ¹⁴ VNVR Resolutie 2391 van 8 december 2017.
- ¹⁵ VNVR Resolutie 2423 van 28 juni 2018.
- ¹⁶ Zie VNVR Resolutie 2295 van 29 juni 2016, VNVR Resolutie 2364 van 29 juni 2017 en VNVR Resolutie 2423 van 28 juni 2018.
- ¹⁷ VNVR Resolutie 2480 van 28 juni 2019.
- ¹⁸ Zie P. Taylor (2021), *Crossing the wilderness: Europe and the Sahel*. Friends of Europe. Force protection beslaat het beschermen van de eigen troepen en civiel personeel, in tegenstelling tot het uitvoeren van het mandaat zoals het beschermen van bijvoorbeeld burgers.
- ¹⁹ Zie Center for Civilians in Conflict (2020), *Protecting civilians in Mali: Why air assets matter for MINUSMA*; L. Spink (2019), *Strengthened planning in UN peacekeeping operations: How MINUSMA is reinforcing its strategic planning unit*. Centre for Civilians in Conflict; R. Lyammouri (2018), *After five years, challenges facing MINUSMA persist*. Policy Centre for the New South; Human Rights Watch (2020), *Mali: Army, UN, fail to stop massacre*; E. Baldaro (2019), *The formidable challenges to peace in Mali*, ISPI; Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- ²⁰ Friedrich Ebert Stiftung (2015-2018-2019), *Mali-Mètre. Enquete d'opinion politique: Que pensent les Maliens(ne)s – (éditions 8, 10, 11)*; Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- ²¹ R. Lyammouri (2018), *After five years, challenges facing MINUSMA persist*. Policy Centre for the New South; L. Spink (2019), *Strengthened planning in UN peacekeeping operations: How MINUSMA is reinforcing its strategic planning unit*. Centre for Civilians in Conflict; Human Rights Watch (2020), *Mali: Army, UN, fail to stop massacre*.
- ²² Zie N. Rupesinghe e.a. (2019), *Assessing the effectiveness of the United Nations Mission in Mali / MINUSMA*, EPON; International Peace Institute (2021), *Prioritization and sequencing of Security Council mandates: The case of MINUSMA (Security Council Report)*; Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- ²³ Zie I. Bergamaschi (2013), *MINUSMA: Initial steps, achievements and challenges*, NOREF; en Center for Civilians in Conflict (2020), *Protecting civilians in Mali: Why air assets matter for MINUSMA*.
- ²⁴ S. M. Cold-Ravnkilde, P. Albrecht, en K. L. Jacobsen (2017), *Disentangling the security traffic jam in the Sahel: constitutive effects of contemporary interventionism*. *International Affairs* 96 (4): 855-874; M.-L. Clausen en P. Albrecht (2021), *Interventions since the Cold War: from statebuilding to stabilization*. *International Affairs* 97 (4): 1203-1220; Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- ²⁵ Interviews met het Malinese maatschappelijk middenveld.
- ²⁶ Zie VNVR Resolutie 2100 van 25 april 2013; VNVR Resolutie 2164 van 25 juni 2014; VNVR Resolutie 2227 van 29 juni 2015; VNVR Resolutie 2295 van 29 juni 2016; VNVR Resolutie 2364 van 29 juni 2017; VNVR Resolutie 2423 van 28 juni 2018.
- ²⁷ A. Pozo Marin (2017), *Perilous terrain. Humanitarian action at risk in Mali*. *Medecins Sans Frontieres*; Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- ²⁸ F. Berger (2020), *Q&A: The military coup in Mali*, IISS.

- ²⁹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2 juli 2013), Kamerstukken II 2012-2013, 29 521, nr. 210.
- ³⁰ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ³¹ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken (21 juni 2013), Kamerstukken II 2012-2013, 33 694, nr. 1.
- ³² Brief van de minister van Buitenlandse Zaken (21 juni 2013), Kamerstukken II 2012-2013, 33 694, nr. 1.
- ³³ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ³⁴ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ³⁵ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ³⁶ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ³⁷ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid.
- ³⁸ Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid. Interviews medewerkers ministerie van Defensie
- ³⁹ Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁴⁰ Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- ⁴¹ Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Justitie en Veiligheid.
- ⁴² Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Justitie en Veiligheid.
- ⁴³ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid en beleidsdeskundige.
- ⁴⁴ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁴⁵ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.
- ⁴⁶ Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken en beleidsdeskundige.
- ⁴⁷ Interview beleidsdeskundige.
- ⁴⁸ Interviews beleidsdeskundigen.
- ⁴⁹ Interview beleidsdeskundige.
- ⁵⁰ Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ⁵¹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁵² Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213; Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ⁵³ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁵⁴ Zie bijvoorbeeld Verslag van een Algemeen Overleg (12 februari 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 230.
- ⁵⁵ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁵⁶ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁵⁷ Brief van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (28 maart 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 241.
- ⁵⁸ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁵⁹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁶⁰ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁶¹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁶² Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁶³ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁶⁴ Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ⁶⁵ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (19 juni 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 293; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (11 september 2017), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 349; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (14 september 2018), Kamerstukken II 2017-2018, 29 521, nr. 368.
- ⁶⁶ Interne documenten Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

- ⁶⁷ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁶⁸ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁶⁹ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁷⁰ Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁷¹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- ⁷² Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁷³ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁷⁴ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁷⁵ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁷⁶ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- ⁷⁷ Interne documenten. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁷⁸ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁷⁹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- ⁸⁰ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁸¹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie; Intern document ministerie van Defensie.
- ⁸² Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- ⁸³ O. Abilova en A. Novossoloff (2016), *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward and Organizational Doctrine*, International Peace Institute, p. 1.
- ⁸⁴ O. Abilova en A. Novossoloff (2016), *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward and Organizational Doctrine*, International Peace Institute, p. 1.
- ⁸⁵ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- ⁸⁶ O. Abilova en A. Novossoloff (2016), *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward and Organizational Doctrine*, International Peace Institute, p. 2
- ⁸⁷ Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ⁸⁸ O. Abilova en A. Novossoloff (2016), *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward and Organizational Doctrine*, International Peace Institute, p. 2.
- ⁸⁹ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.
- ⁹⁰ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.
- ⁹¹ Interne documenten ministerie van Defensie.
- ⁹² Interne documenten ministerie van Defensie.
- ⁹³ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁹⁴ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁹⁵ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁹⁶ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁹⁷ Interne documenten ministerie van Defensie.
- ⁹⁸ Interne documenten ministerie van Defensie.
- ⁹⁹ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ¹⁰⁰ Interne documenten ministerie van Defensie.
- ¹⁰¹ Interne documenten ministerie van Defensie.
- ¹⁰² Intern document ministerie van Defensie.
- ¹⁰³ Intern document ministerie van Defensie.
- ¹⁰⁴ Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- ¹⁰⁵ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ¹⁰⁶ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- ¹⁰⁷ Intern document ministerie van Defensie.
- ¹⁰⁸ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN.
- ¹⁰⁹ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN. Intern document ministerie van Defensie.
- ¹¹⁰ Statement of Unit Requirements (SUR) van de VN (2013).
- ¹¹¹ Intern document ministerie van Defensie.
- ¹¹² Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- ¹¹³ A. Rietjens en A. Dorn (2017), *The Evolution of Peacekeeping intelligence: The UNs laboratory in Mali*, TMC Asser Press.
- ¹¹⁴ Interne documenten ministerie van Defensie.
- ¹¹⁵ A. Rietjens en A. Dorn (2017), *The Evolution of Peacekeeping intelligence: The UNs laboratory in Mali*, TMC Asser Press, p. 213.
- ¹¹⁶ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- ¹¹⁷ A. Rietjens en A. Dorn (2017), *The Evolution of Peacekeeping intelligence: The UNs laboratory in Mali*, TMC Asser Press, p. 213. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ¹¹⁸ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ¹¹⁹ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ¹²⁰ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- ¹²¹ Zie Interne documenten ministerie van Defensie.
- ¹²² Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ¹²³ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ¹²⁴ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.
- ¹²⁵ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN.
- ¹²⁶ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN.
- ¹²⁷ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ¹²⁸ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ¹²⁹ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ¹³⁰ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- ¹³¹ O. Abilova en A. Novossoloff (2016), *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward and Organizational Doctrine*, International Peace Institute, p. 1-3.

- 132 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 133 Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 134 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN.
- 135 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (29 mei 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 293. Interviews medewerkers van de VN.
- 136 Interviews medewerkers van de VN.
- 137 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN.
- 138 O. Abilova en A. Novosoloff (2016), *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations: Toward and Organizational Doctrine*, International Peace Institute, p. 17.
- 139 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en de VN.
- 140 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 141 Interne documenten Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN.
- 142 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- 143 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- 144 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- 145 Intern document ministerie van Defensie.
- 146 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- 147 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie, Intern document ministerie van Defensie.
- 148 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 149 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN. Intern document ministerie van Defensie.
- 150 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 151 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 152 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 153 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 154 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 155 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 156 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 157 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 158 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 159 Interviews medewerkers VN.
- 160 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 161 Interviews medewerkers van de VN. Intern document ministerie van Defensie.
- 162 Interviews medewerkers van de VN.
- 163 Interviews medewerkers van de VN.
- 164 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 165 Interviews medewerkers van de VN.
- 166 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 167 Interviews medewerker van de VN.
- 168 Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- 169 Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 170 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 171 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 172 Interviews medewerker van de VN.
- 173 Interviews medewerker van de VN.
- 174 Interviews medewerkers van de VN.
- 175 Interviews medewerkers van de VN.
- 176 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en de VN.
- 177 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 178 Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 179 Intern document ministerie van Defensie.
- 180 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 181 Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
- 182 Intern document ministerie van Defensie.
- 183 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 184 Intern document ministerie van Defensie.
- 185 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 186 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 187 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 188 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 189 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 190 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 191 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 192 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 193 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 194 Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 195 Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 196 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 197 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 198 Intern document ministerie van Defensie.
- 199 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 200 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 201 Interviews medewerkers van Defensie en VN.
- 202 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 203 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 204 Intern document ministerie van Defensie.
- 205 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 206 Interview medewerker ministerie van Defensie. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- 207 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 208 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 209 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 210 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 211 Intern document ministerie van Defensie.
- 212 Intern document Defensie
- 213 Interviews maatschappelijk middenveld Mali.
- 214 Intern document ministerie van Defensie.
- 215 Intern document ministerie van Defensie.
- 216 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 217 Intern document ministerie van Defensie.
- 218 Intern document ministerie van Defensie.

- 219 Intern document ministerie van Defensie.
- 220 Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 221 Intern document ministerie van Defensie.
- 222 Intern document ministerie van Defensie.
- 223 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- 224 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- 225 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 226 Intern document ministerie van Defensie.
- 227 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 228 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 229 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 230 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 231 Intern documenten ministerie van Defensie.
- 232 Interview medewerker van de VN.
- 233 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 234 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 235 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 236 Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 237 Intern document ministerie van Defensie.
- 238 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 239 Intern document ministerie van Defensie.
- 240 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 241 Intern document ministerie van Defensie.
- 242 Intern document ministerie van Defensie.
- 243 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 244 Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 245 Intern document ministerie van Defensie.
- 246 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 247 Intern document ministerie van Defensie.
- 248 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 249 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 250 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 251 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 252 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 253 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 254 Intern document ministerie van Defensie.
- 255 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 256 Intern document ministerie van Defensie.
- 257 Intern document ministerie van Defensie.
- 258 Intern document ministerie van Defensie.
- 259 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 260 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 261 Intern document ministerie van Defensie.
- 262 Intern document ministerie van Defensie.
- 263 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 264 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 265 Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.
- 266 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 267 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 268 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN. Interne documenten ministerie van Defensie.
- 269 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 270 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 271 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 272 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 273 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 274 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.
- 275 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 276 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 277 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 278 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 279 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
- 280 Interview medewerker van de VN.
- 281 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 282 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 283 Intern document ministerie van Defensie.
- 284 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 285 Intern document ministerie van Defensie.
- 286 Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 287 Intern document ministerie van Defensie.
- 288 Intern document ministerie van Defensie.
- Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 289 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 290 Intern documenten ministerie van Defensie.
- 291 Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 292 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 293 Intern document ministerie van Defensie.
- 294 Intern document ministerie van Defensie.
- 295 Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 296 Intern document ministerie van Defensie.
- 297 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 298 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 299 Intern document ministerie van Defensie.
- 300 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 301 Intern document ministerie van Defensie.
- 302 Intern document ministerie van Defensie.
- 303 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 304 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 305 Intern document ministerie van Defensie.
- 306 Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 307 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 308 Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 309 Intern document ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 310 Intern document ministerie van Defensie.
- 311 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 312 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 313 D. Nordli en M. Lindboe (2017), Intelligence in United Nations Peace Operations, A case study of the All Sources Information Fusion Unit in MINUSMA, Norwegian Defence International Centre (NODEFIC), p. 25.
- 314 Interne documenten ministerie van Defensie.
- 315 Intern document ministerie van Defensie.
- 316 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.

- 317 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
 318 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
 319 Interne documenten ministerie van Defensie. Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- 320 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 321 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327.
 322 Verslag van een algemeen overleg (29 oktober 2015), Kamerstukken II 2015-2016, 29 521, nr. 300.
 323 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
 324 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
 325 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
 326 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
 327 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.
 328 Website United Nations Department of Operational Support. Interview medewerker ministerie van Defensie.
 329 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 330 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 331 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 332 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
 333 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
 334 Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
 335 Intern document ministerie van Defensie.
 336 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 337 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 338 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
 339 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327.
 340 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327.
 341 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 342 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 343 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 344 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
 345 Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
 346 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 347 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
 348 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
 349 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
 350 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
 351 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
 352 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327.
- 353 Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid en Defensie.
 354 Interviews medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid.
 355 Interviews medewerkers ministeries van Justitie en Veiligheid en Defensie. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 356 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid. Interview medewerkers ministerie van Defensie.
 357 Interview medewerker ministerie van Defensie.
 358 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 359 Interview medewerker VN. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 360 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 361 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 362 Interviews medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 363 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en de VN. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 364 Interview medewerker ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
 365 Interview medewerker ministerie van Defensie. Intern document ministerie van Defensie.
 366 Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid en Defensie en de VN.
 367 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 368 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid.
 369 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie en de VN.
 370 Interview medewerker ministerie van Defensie.
 371 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
 372 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
 373 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
 374 Intern document ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
 375 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.

- 376 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 377 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid en de VN. Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid.
- 378 Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid en Defensie.
- 379 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 380 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 381 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 382 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 383 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 384 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (12 mei 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 243; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (13 oktober 2014), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 268; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (18 december 2015), Kamerstukken II 2015-2016, 29 521, nr. 309; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (11 mei 2017), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 346.
- 385 Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 386 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 387 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 388 Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 389 Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 390 Interviews medewerkers ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 391 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid. Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 392 Interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 393 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 394 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid (14 september 2018), Kamerstukken II 2017-2018, 29 521, nr. 368.
- 395 Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 396 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 397 Interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 398 Interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid en ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 399 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 400 Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 401 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (19 juni 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 293; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (11 september 2017), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 349; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid (14 september 2018), Kamerstukken II 2017-2018, 29 521, nr. 368.
- 402 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid (14 september 2018), Kamerstukken II 2017-2018, 29 521, nr. 368.
- 403 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 404 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken; Intern document ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 405 Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 406 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 407 Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 408 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 409 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 410 Bruggen Slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, p. 15; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken (21 juni 2013), Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694 nr. 1; Leidraad Geïntegreerde Benadering, 19 augustus 2014.
- 411 Motie van het lid Van Ojik (12 december 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 218.
- 412 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.
- 413 Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- 414 Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
- 415 Lijst van vragen en antwoorden (4 december 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 215.
- 416 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (12 mei 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 243.
- 417 Lijst van vragen en antwoorden (4 december 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 215.
- 418 Interne documenten ministerie van Defensie. Interview medewerker ministerie van Defensie.
- 419 Interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 420 Interne documenten ministerie van Justitie en Veiligheid. Interview medewerker ministerie van Justitie en Veiligheid.
- 421 Interview medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken. Voor meer informatie over het MINUSMA Trust Fund zie <https://minusma.unmissions.org/en/united-nations-trust-fund-peace-and-security-mali>.
- 422 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- 423 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- 424 Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- 425 Interview medewerker VN.
- 426 Interviews medewerkers VN.
- 427 Interviews medewerkers ministerie van Defensie en VN.

- ⁴²⁸ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken. Zie hoofdstuk 2 voor een bespreking van het mandaat van MINUSMA.
- ⁴²⁹ Brief van de minister van Buitenlandse Zaken (21 juni 2013), Kamerstukken II, 2012-2013, 33 694 nr. 1, p. 22.
- ⁴³⁰ Y. Guichaoua en L. Riachi (2022), *Assessing MINUSMA's action (2013-2021): A literature review*, University of Kent.
- ⁴³¹ Website MINUSMA, zie: www.unmissions.org.
- ⁴³² Interviews medewerkers ministerie van Defensie.
- ⁴³³ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en de VN.
- ⁴³⁴ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid en beleidsdeskundige.
- ⁴³⁵ Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Justitie en Veiligheid (2014), *Leidraad Geïntegreerde Benadering*, p. 16.
- ⁴³⁶ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁴³⁷ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁴³⁸ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en beleidsdeskundige.
- ⁴³⁹ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁴⁴⁰ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Meer informatie over de civiele adviseur in hoofdstuk 5.
- ⁴⁴¹ Interview beleidsdeskundige.
- ⁴⁴² Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid. Zie ook hoofdstuk 6 voor een gedetailleerde bespreking van de geïntegreerde benadering.
- ⁴⁴³ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁴⁴⁴ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁴⁴⁵ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ⁴⁴⁶ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.
- ⁴⁴⁷ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ⁴⁴⁸ Interviews medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken en beleidsdeskundige.
- ⁴⁴⁹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (12 mei 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 243; Brief van de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (13 oktober 2014), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 268; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (19 juni 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 293; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (18 december 2015), Kamerstukken II 2015-2016, 29 521, nr. 309; en Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327.
- ⁴⁵⁰ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (29 mei 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 293
- ⁴⁵¹ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.
- ⁴⁵² Lijst van vragen en antwoorden (4 december 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 215; motie van de leden Voordewind en Van der Staaij (12 december 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 217; Brief van de minister van Defensie (10 februari 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 229; verslag van een algemeen overleg (12 februari 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 230; Brief van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (28 maart 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 241.
- ⁴⁵³ Interviews medewerker ministerie van Buitenlandse Zaken en beleidsdeskundige.
- ⁴⁵⁴ Verslag van een algemeen overleg (26 januari 2017), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 339.
- ⁴⁵⁵ Verslag van een algemeen overleg (26 januari 2017), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 339.
- ⁴⁵⁶ Verslag van een algemeen overleg (12 februari 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 230.
- ⁴⁵⁷ Verslag van een algemeen overleg (29 oktober 2015), Kamerstukken II 2015-2016, 29 521, nr. 300.
- ⁴⁵⁸ Er werden wel inlichtingen verzameld over terroristische groeperingen. Interne documenten Defensie.
- ⁴⁵⁹ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (1 november 2013), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 213.
- ⁴⁶⁰ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (19 juni 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 293.
- ⁴⁶¹ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en beleidsdeskundige.
- ⁴⁶² Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (13 oktober 2014), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 268.
- ⁴⁶³ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie (19 juni 2015), Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 293.

⁴⁶⁴ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (18 december 2015), Kamerstukken II 2015-2016, 29 521, nr. 309.

⁴⁶⁵ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (11 mei 2017), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 327.

⁴⁶⁶ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (7 oktober 2016), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 346.

⁴⁶⁷ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (11 september 2017), Kamerstukken II 2016-2017, 29 521, nr. 349.

⁴⁶⁸ Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking en van Veiligheid en Justitie (14 september 2018), Kamerstukken II 2017-2018, 29 521, nr. 368.

⁴⁶⁹ VNVR Resolutie 2100 van 25 april 2013.

⁴⁷⁰ VNVR Resolutie 2295 van 29 juni 2016. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

⁴⁷¹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie en de VN.

⁴⁷² Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en VN.

⁴⁷³ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en beleidsdeskundige.

⁴⁷⁴ Interviews VN en het Malinese maatschappelijk middenveld.

⁴⁷⁵ Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

⁴⁷⁶ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en beleidsdeskundige.

⁴⁷⁷ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁴⁷⁸ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁴⁷⁹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁴⁸⁰ Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.

⁴⁸¹ Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

⁴⁸² Interviews medewerkers ministerie van Defensie en beleidsdeskundige.

⁴⁸³ Interne documenten ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁴⁸⁴ Intern document ministerie van Defensie. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁴⁸⁵ Interview medewerker ministerie van Defensie.

⁴⁸⁶ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.

⁴⁸⁷ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie.

⁴⁸⁸ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie en beleidsdeskundige.

⁴⁸⁹ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken en VN en beleidsdeskundige. Interne documenten ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

