



# Korte samenvatting

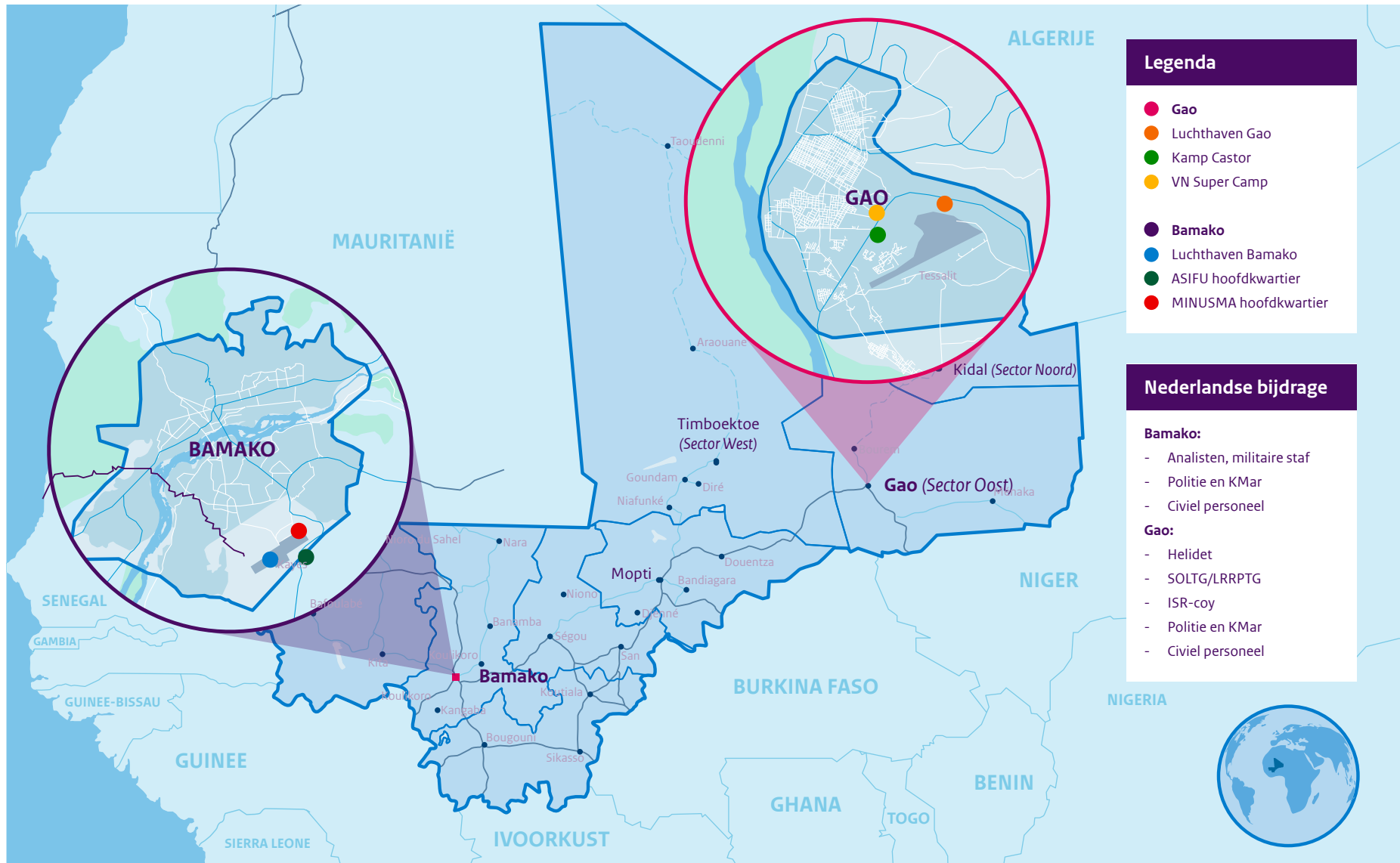
## Over deze IOB evaluatie

In 2012 brak een gewapende opstand uit in Noord-Mali die de centrale overheid aanzette tot het invoeren van internationale hulp. Zo ontstond in april 2013 een VN-missie: de VN Multidimensionale Geïntegreerde Stabilisatie Missie in Mali (MINUSMA). Deze had tot doel het Malinese staatsgezag in het noorden te herstellen en bevolkingscentra te beschermen tegen het escalerende geweld. In oktober 2013 besloot het Nederlandse kabinet een veelomvattende bijdrage aan MINUSMA te leveren. Vanaf 2014 werden stafofficieren, militairen, inlichtingenpersoneel, politieofficieren en civiele deskundigen uitgezonden. De Nederlandse bijdrage richtte zich voornamelijk op inlichtingen. Nieuwe inlichtingencapaciteiten werden aan de missie toegevoegd om de inlichtingenketen en de besluitvorming van MINUSMA te versterken. Uitzonden personeel werkte met name in Bamako en het Noord-Malinese Gao.

De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA was gebaseerd op Artikel 100 van de Nederlandse grondwet, dat stelt dat de krijgsmacht kan worden ingezet ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Voor zulke missies geldt een verplichting om de inzet na beëindiging onafhankelijk te evalueren.<sup>1</sup> Op verzoek van het kabinet heeft de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken de eindevaluatie van MINUSMA daarom uitgevoerd. IOB deed dit tussen april 2021 en mei 2022. De hoofdvraag voor het onderzoek luidde: In hoeverre zijn de doelen voor de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA bereikt en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstige missies?

In deze korte samenvatting worden de hoofdbevindingen van de IOB evaluatie uiteengezet.

<sup>1</sup> Zie Kamerbrief over de werking van de Artikel 100-procedure en het Toetsingskader (22 januari 2014), Kamerstukken II 2013-2014, 29 521, nr. 226: 'Na beëindiging van de Nederlandse inzet wordt een eindevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.'



## Hoofdbevindingen

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

De verschillende militaire (inlichtingen)eenheden werden door Nederland los ingebracht, en hanteerden een NAVO-werkwijze. Hierdoor konden inlichtingen niet goed worden ingebed in de missie en was er weinig interactie met andere eenheden en MINUSMA-onderdelen. Zo ontstond ‘een missie in een missie’. Daarnaast was er binnen MINUSMA geregeld grote onduidelijkheid over de rol en het doel van de inlichtingenbijdrage. De inlichtingenrapporten en -analyses overlaptten regelmatig met het werk van andere afdelingen en sloten onvoldoende aan op de directe behoeften van de militaire leiding. Hoewel dit probleem kenbaar werd gemaakt, hield de inlichtingencapaciteit (ASIFU)<sup>2</sup> lang vast aan de eigen producten en werkwijze. Daarbij was MINUSMA zelf slecht in staat om te handelen naar de aangedragen inlichtingen. Er was weerstand tegen de ingebrachte inlichtingencapaciteiten en het ontbrak aan de juiste kennis en ervaring binnen MINUSMA.

Toch zijn er ook positieve resultaten geboekt. De inlichtingenanalyses hadden met name bij aanvang van de missie meerwaarde voor de civiele afdelingen van MINUSMA. Zij gebruikten de analyses en informatie om hun activiteiten op te zetten of aan te passen. Daarbij droegen de analyses voor zowel de civiele als de militaire leiding bij aan het creëren van een omgevingsbeeld en het verschaffen van inzicht in lokale ontwikkelingen.

### 2. De ingebrachte militaire capaciteiten waren binnen de VN context van een hoog niveau maar de gestelde doelen waren (veel) te ambitieus.

De individuele eenheden in het veld, de helikopters, *special forces* en verkenneren waren voor VN begrippen – net als de inlichtingencapaciteit – van hoge kwaliteit. Zij werden gewaardeerd door de (militaire) leiding van MINUSMA.

Hun inzet kende echter belangrijke beperkingen. Ten eerste waren er personele en materiële obstakels. Er was een tekort aan informatieverzamelaars in het veld en er was onder uitgezonden personeel beperkte kennis van de VN, de Franse taal en de lokale context. Op verschillende momenten hadden eenheden een tekort aan materieel of middelen. Ten tweede traden de ingebrachte eenheden niet – zoals in het ontwerp beoogd – in samenhang op. Dit doel was niet haalbaar aangezien de verkenneren,

helikopters en *special forces* verschillend werden aangestuurd en elk hun eigen opdrachten uitvoerden. Door hun tweeledige rol – de eenheden konden naast inlichtingentaken ook niet-inlichtingenwerk verrichten – werden hun mogelijkheden op beide vlakken niet goed benut. Ten derde speelden ook de Nederlandse randvoorwaarden voor inzet een rol, met name op het gebied van medische evacuatie. Dit kon de reikwijdte van de eenheden beperken. Ten vierde kon ook het trage besluitvormingsproces opspelen. Dat het potentieel van de eenheden niet volledig werd benut lag namelijk ook aan de aansturing vanuit de VN. Deze kon traag of onduidelijk zijn, wat geregeld voor (grote) frustraties onder het uitgezonden personeel zorgde. Het contrast met de NAVO-structuur en -werkwijze, die de uitgezonden militairen gewend waren, kwam hier scherp aan het licht.

Het kabinet had als doel een overdraagbare bijdrage te leveren maar deze ambitie bleek in de praktijk lastig te verwezenlijken. De inlichtingeneenheid in Gao is net als het aldaar door Defensie gebouwde kamp goed overgedragen aan Duitsland. De inlichtingencapaciteit ASIFU is niet overgedragen maar opgeheven en opgenomen door een andere militaire eenheid. De verkenningseenheid is pas na een jaar opgevolgd en de overdracht van de helikopters is niet goed verlopen. Dit laatste zorgde zowel voor interne spanningen tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken als voor frictie met de VN en partnerlanden. Bovendien had dit consequenties voor de Nederlandse bijdrage aangezien er later in de missie geen beroep gedaan kon worden op Nederlandse helikopters.

### 3. De doelstellingen voor de bijdrage van de politie- en de Koninklijke Marechaussee (KMar) zijn slechts in beperkte mate behaald. Daarnaast was de bijdrage van civiele adviseurs en civiele experts gefragmenteerd, persoonsgebonden en kleinschalig, maar werd op individueel niveau meerwaarde geboden.

De doelstellingen van de politie- en KMar-bijdrage bleken niet realistisch en te ambitieus voor de context waarin gewerkt werd.<sup>3</sup> De betrokken ministeries hebben te weinig rekening gehouden met de onvoorspelbaarheid van het plaatsingsbeleid binnen UNPOL, het politiedepartement van de VN. Hierdoor waren de doelstellingen voor de prioritaire thema's niet goed haalbaar. Uitgezonden *Individual Police Officers* (IPO's)<sup>4</sup> werden vaak bij aankomst in de missie geplaatst op een andere functie dan waarop ze hadden gesolliciteerd. Nederland had weinig invloed op het plaatsingsproces door een gebrek aan strategische posities. Daarnaast bleken de Nederlandse IPO's ook om enkele specifieke redenen minder geschikt voor bepaalde (invloedrijke) functies. Ze werden wel gewaardeerd binnen UNPOL, maar te korte uitzendtermijnen en een gebrek aan Franse

<sup>2</sup> ASIFU staat voor All Sources Information Fusion Unit. Dit was een multinationale eenheid die werd geleid door Nederlandse commandanten en voor een groot deel bestond uit Nederlands personeel. Het ASIFU concept is door Defensie, samen met partnerlanden, ontwikkeld en was geënt op een NAVO inlichtingenconcept.

<sup>3</sup> De inzet moest een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van community policing, access to justice, politie-justitie samenwerking en grensbewaking gerelateerd aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Zo zou Nederland bijdrage aan een gezamenlijke en brede ontwikkeling van de veiligheidsdiensten in de regio Gao.

<sup>4</sup> Individual Police Officer of IPO is de functietitel van Nederlandse politie- en KMar-functionarissen binnen UNPOL.

taalkennis waren struikelblokken. Dit beperkte de mogelijkheid om bepaalde functies, bijvoorbeeld als trainer, te bekleden.

Concrete doelstellingen voor de ingezette civiele deskundigen werden niet geformuleerd. De civiele experts werden op sterk uiteenlopende onderwerpen ingezet binnen de civiele departementen van MINUSMA waardoor de link met de andere elementen van de Nederlandse inzet beperkt was. Dit gold niet voor de civiele adviseurs die werkten binnen de Nederlandse militaire bijdrage. Zij bleken van meerwaarde voor de relatie tussen de Nederlandse militairen en de lokale bevolking.

4. [Er is niet goed op geïntegreerde wijze gewerkt binnen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Bovendien ontbrak het binnen de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA aan een helder strategisch narratief over 'het waarom' van de missie.](#)

Nederland wilde een geïntegreerde benadering toepassen tijdens de bijdrage aan MINUSMA. Hierbij was de wens van het kabinet om verschillende middelen en beleidsinstrumenten samenhangend in te zetten zodat ze elkaar zouden versterken. Er was echter geen eenduidige opvatting onder beleidsmedewerkers en uitgezonden personeel over hoe dat in de praktijk moest gebeuren. 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.

Verschillende politiek-ambtelijke belangen speelden een rol in de besluitvorming tot deelname. Deze waren niet onverzoenbaar, maar leidden wel tot onduidelijkheid over het precieze 'waarom' achter de missie en het politiek-strategische doel dat hiermee werd gediend. Omdat het ontbrak aan een strategisch narratief, twijfelde het uitgezonden personeel geregeld aan de officiële motivaties voor deelname. Politieke partijen en ministeries vulden de redenen voor deelname aan MINUSMA, 'de waarom-vraag', op hun eigen manier in. Hierdoor vonden thema's als terrorismebestrijding en migratie ingang in het debat terwijl MINUSMA hier in de praktijk nauwelijks opvolging aan kon geven. Dat deze thema's prominent genoemd werden, had veel te maken met het creëren van draagvlak voor de missie. Hierdoor had men ook de neiging om een positief beeld te schetsen van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA, terwijl er juist grote obstakels waren om de inlichtingenbijdrage tot een succes te maken.

