

Terms of Reference (ToR)

Evaluatie Nederlandse inzet VN-missie MINUSMA

06-04-2021

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Veel gebruikte afkortingen en acroniemen	3
1. Inleiding.....	4
2. MINUSMA	4
3. Nederlandse bijdrage aan MINUSMA	6
4. Doelstelling en vraagstellingen	8
5. Afbakening	10
6. Methode en beperkingen	11
7. Toegang tot documenten en omgang met gerubriceerde informatie	14
8. Planning.....	15
9. Risicoanalyse	15
10. Organisatie en begroting.....	17

Veel gebruikte afkortingen en acroniemen

AFISMA	African-led International Support Mission to Mali
ASIFU	All Sources Information Fusion Unit
DAF	Directie Sub-Sahara Afrika
DGB	Directoraat-Generaal Beleid
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
DMM	Directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten
EUCAP	Europese Unie Capaciteitsopbouwmissie
EUTM	Europese Unie Trainingsmissie
ISR	Intelligence Surveillance Reconnaissance
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
IVS	Internationale Veiligheidsstrategie
KMar	Koninklijke Marechaussee
MINUSMA	Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali
NLDA	Nederlandse Defensieacademie
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties
UNPOL	United Nations Police

1. Inleiding

In mei 2019 kwam na vijf jaar een voorlopig einde aan de deelname van Nederlandse militaire eenheden aan de VN-missie MINUSMA (*UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali*).¹ De VN-missie werd in 2013 opgericht in reactie op de sterk verslechterde veiligheidssituatie in Mali, waar een jaar daarvoor een gewapend conflict uitbrak tussen het Malinese regeringsleger en Toeareg-separatisten, gesteund door aan Al Qaida-gelieerde islamitische fundamentalisten. MINUSMA werd opgericht om bij te dragen aan stabiliteit en herstel van het staatsgezag in Mali.² Nederland nam tussen begin 2014 en mei 2019 deel aan de missie, met onder andere lange-afstandsverkenner, inlichtingenpersoneel, politietrainers en civiel deskundigen.

Voor Nederlandse bijdragen aan artikel-100 missies,³ en dus ook voor de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA, geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren.⁴ Een interne eindevaluatie van MINUSMA was reeds in gang gezet door de betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid) toen in februari 2020 de motie-Bosman werd aangenomen, waarin de regering werd gevraagd een onafhankelijke partij te betrekken bij de uitvoering van eindevaluaties.⁵ 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 eindevaluatie van MINUSMA uit te voeren.⁶ IOB heeft hier positief op gereageerd, onder de voorwaarde dat het onbeperkt toegang krijgt tot alle relevante informatie en personen, en veldwerk kan uitvoeren in de betrokken gebieden in Mali. De evaluatie en de lessen die hieruit volgen zijn ook relevant voor de nieuwe Nederlandse bijdrage aan MINUSMA, waartoe het kabinet in november 2020 heeft besloten.⁷

In deze Terms of Reference staat een korte omschrijving van MINUSMA, de Nederlandse bijdrage daaraan, de voorgestelde onderzoeksopzet en bijbehorende planning en personele bezetting.

2. MINUSMA

In januari 2012 begonnen Toeareg-separatisten, gesteund door jihadistische groeperingen, een opstand in het noorden van Mali. Deze opstand werd in maart 2012 gevolgd door een militaire coup, waarbij de Malinese president Touré werd afgezet. Onder druk van de internationale gemeenschap maakten de coupgelegers plaats voor een interim-regering. De interim-premier, Diarra, werd in december 2012 echter weer gedwongen af te treden door de coupgelegers. Ondertussen namen jihadistische groeperingen de controle in Noord-Mali over en maakten een opmars richting het

¹ Sinds mei 2019 bestaat de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA uit een aantal stafofficieren, politiemedewerkers (*Individual Police Officers*) en enkele militairen voor de ISR-taakgroep.

² Voor de doelstellingen van MINUSMA zie tabel 1.

³ Artikel-100 missies zijn missies waarbij de krijgsmacht wordt ingezet bij de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. In Artikel 100 van de Grondwet staat dat het kabinet het parlement vooraf moet informeren over dergelijke inzet, tenzij dwingende redenen dit beletten.

⁴ Zie Kamerbrief over de werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader, Kamerstuk 29521, nr. 226, 22 januari 2014: "Na beëindiging van de Nederlandse inzet wordt een eindevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen."

⁵ Kamerstuk 27925, nr. 699, 6 februari 2020.

⁶ Kamerstuk 27925, nr. 721, 20 mei 2020.

⁷ Kamerstuk 29521, nr. 417, 20 november 2020.

zuiden. In reactie hierop nam de VN-Veilighedsraad resolutie 2085 aan, die voorzag in de oprichting van AFISMA (African-led International Support Mission to Mali).⁸ Ook startte Frankrijk in januari 2013 een militaire interventie (“operatie Serval”), op verzoek van de Malinese autoriteiten en met steun van de VN-Veilighedsraad. Ondersteund door AFISMA en de Malinese krijgsmacht, slaagden de Fransen erin het noorden van Mali te heroveren.

	Veiligheidspolitieke ontwikkelingen in aanloop naar MINUSMA
Januari 2012	Begin opstand Toereg-separatisten
Maart 2012	Militaire staatsgreep
April 2012	Interim-regering
December 2012	Interim-premier Diarra treedt af onder druk coupplegers
	VN-Veilighedsraad Resolutie 2085 ⁹
Januari 2013	Opmars jihadistische groeperingen
	Start “Operatie Serval”
	Start AFISMA
Februari 2013	Start EUTM Mali
April 2013	VN-Veilighedsraad Resolutie 2100 ¹⁰
Juni 2013	Voorlopig vredesakkoord
Juli 2013	Start MINUSMA

In april 2013 nam de VN-Veilighedsraad Resolutie 2100 aan, waarin werd besloten tot de oprichting van de VN-missie MINUSMA, de opvolger van AFISMA.¹¹ De missie werd civiel geleid en kreeg een breed en geïntegreerd mandaat (zie tabel 1).

Tabel 1: Hoofddoelstellingen MINUSMA-missie

1. Stabilisering van de belangrijkste bevolkingscentra
2. Steun voor herstel van het staatsgezag in heel Mali
3. Ondersteuning van de uitvoering van het overgangsplan van de regering, inclusief de dialoog en verkiezingen
4. Bescherming van de bevolking en het VN-personeel
5. Bevorderen van mensenrechten
6. Ondersteunen van de levering van noodhulp
7. Bescherming van het cultureel erfgoed van Mali
8. Ondersteunen van inspanningen om oorlogsmisdadigers te bestraffen

De missie kreeg toestemming om alle noodzakelijke middelen in te zetten om deze doelstellingen te bereiken, met uitzondering van bemiddeling bij dialoog, verzoening en verkiezingen (punt 3, zie tabel 1).¹² Daarnaast werd de Franse Operatie Serval geautoriseerd om MINUSMA te ondersteunen bij acute veiligheidsdreigingen.¹³ In augustus 2014 werd Operatie Serval opgevolgd door Operatie

⁸ Resolutie 2085 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 20 december 2012.

⁹ Resolutie 2085 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 20 december 2012.

¹⁰ Resolutie 2100 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 25 april 2013.

¹¹ Resolutie 2100 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 25 april 2013

¹² Op basis van hoofdstuk VII van het VN Handvest.

¹³ Resolutie 2100 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 25 april 2013

Barkhane.¹⁴ MINUSMA had bij oprichting een geautoriseerde omvang van 11.200 militairen en 1440 politie- en justitiefunctionarissen. Het hoofdkantoor van de missie werd gevestigd in Bamako. Regionale kantoren werden geopend in Gao, Timboektoe, Kidal en Mopti.

In de jaren die volgden werd het mandaat van MINUSMA op een aantal punten gewijzigd. Zo kreeg MINUSMA een rol bij de uitvoering van het vredesakkoord dat in juni 2015 werd getekend tussen de Malinese regering en twee coalities van gewapende groeperingen.¹⁵ Ook werd het troepenplafond verhoogd naar 13.289 militairen, het mandaatgebied verbreed naar Centraal-Mali en werden taken aan het mandaat toegevoegd.¹⁶ Onder deze extra taken vielen onder andere het versterken van de samenwerking tussen MINUSMA en de in 2017 opgerichte G5-Sahel-troepenmacht en het ondersteunen bij de verkiezingen in 2018.¹⁷

3. Nederlandse bijdrage aan MINUSMA

Nederlandse inzet

Het Nederlandse kabinet besloot in het najaar van 2013 om een bijdrage te leveren aan MINUSMA. In de Artikel-100 brief van 1 november 2013, waarin het kabinet de Kamer informeerde over de voorgenomen inzet, stond dat de Nederlandse bijdrage zou bestaan uit stafofficieren, inlichtingenpersoneel, politietrainers en civiele deskundigen (zie tabel 2).¹⁸ De Nederlandse inzet richtte zich met name op het versterken van de inlichtingenketen van MINUSMA.

¹⁴ Operatie Barkhane is een Franse contra-terrorisme operatie, gesteund door Mali, Burkina Faso, Mauritanië, Niger en Tsjaad.

¹⁵ Resolutie 2227 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 29 juni 2015.

¹⁶ Resolutie 2295 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 29 juni 2016; Resolutie 2364 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 29 juni 2017; Resolutie 2423 van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, 28 juni 2018.

¹⁷ De G5-Sahel is een initiatief uit 2014 van Burkina Faso, Mali, Mauritanië, Niger en Tsjaad om de samenwerking tussen de landen op het gebied van veiligheid, economie en goed bestuur te bevorderen. In juli 2017 lanceerde de G5 een regionale troepenmacht om onveiligheid in grensregio's te bestrijden.

¹⁸ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

Tabel 2: Nederlandse bijdrage MINUSMA bij aanvang

- 220 militairen voor de inlichtingenketen van de militaire component van de VN-missie. Dit betreft:
 - 70 analisten en inlichtingenpersoneel voor de All Sources Information Fusion Unit (ASIFU), werkzaam op en vanuit hoofdkwartieren in Bamako en Gao.
 - Een verkenningsseenheid van 90 militairen van de speciale eenheden (special forces) opererend vanuit Gao.
 - Een detachement van 60 militairen met vier Apache gevechtshelikopters, gestationeerd op het vliegveld bij Gao.
- 128 militairen ter ondersteuning, werkzaam bij bovengenoemde eenheden. Ook een nationaal ondersteuningsdetachement maakte hiervan deel uit.
- Extra militairen voor ondersteuning bij aanvang en beëindiging van de missie.
- 30 functionarissen voor de politiecomponent (maximaal 20 KMar functionarissen en tien politieagenten).
- Een bijdrage van civiele deskundigen, onder meer op het terrein van bescherming van burgers, rechtsstaatontwikkeling, hervorming van de veiligheidssector, gender en de bescherming van cultureel erfgoed.

Nederlandse doelstellingen

De Nederlandse deelname aan MINUSMA diende volgens het kabinet verschillende belangen, waaronder het belang van internationale veiligheid, stabiliteit en een goed functionerende rechtsorde.¹⁹ In de artikel-100 brief werd verwezen naar de in 2013 uitgebrachte Internationale Veiligheidsstrategie (IVS), waarin het kabinet had aangekondigd zich te richten op instabiele regio's in de nabijheid van Europa. Volgens het kabinet behoorde ook Mali daartoe, door "de combinatie van het ontbreken van effectief en legitiem staatsgezag, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme [die] niet alleen Mali, maar ook de toch al fragiele regio aan de zuidgrens van Europa verder [dreigde] te destabiliseren".²⁰

Voor de versterking van de inlichtingenketen van de missie werd de volgende doelstelling geformuleerd: "Het doel van de Nederlandse bijdrage aan de inlichtingenketen van MINUSMA is het vergroten van de effectiviteit van deze keten en daarmee aan het succes van MINUSMA als geheel. De Nederlandse activiteiten binnen de keten worden zodanig ingericht dat deze bij beëindiging van de bijdrage zijn over te dragen aan andere landen".²¹

Met de bijdrage aan de politiecomponent van MINUSMA, UNPOL, beoogde Nederland "bij te dragen aan een gezamenlijke en brede ontwikkeling van de veiligheidsdiensten in de regio Gao".²² Het kabinet wilde daarbij specifiek inzetten 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".²³ Daarnaast was gender "een van de speerpunten van het Nederlandse beleid".²⁴ De politie- en Koninklijke

¹⁹ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

²⁰ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

²¹ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

²² Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

²³ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

²⁴ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

Marechaussee (KMar)-functionarissen ondersteunden de staf van UNPOL,²⁵ het Directoraat-Generaal van de *Police Nationale* en de scholen van de veiligheidsdiensten met training en advies.

Voor de civiele bijdrage zijn in de artikel-100 brief uit 2013 geen specifieke doelstellingen geformuleerd. Wel werd het streven benoemd om de civiele experts in Gao en Bamako geplaatst te krijgen en om aansluiting te zoeken tussen de civiele poot van MINUSMA en het Nederlandse Veiligheids- en Rechtsordebeleid.²⁶

Ten slotte was het voor het kabinet van belang dat de Nederlandse inzet een geïntegreerd karakter had, waarbij “interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, het versterken van overheidsstructuren, sociaaleconomische ontwikkeling en bevordering van het politieke proces [...] in onderlinge samenhang [moeten] worden uitgevoerd”.²⁷

Beëindiging Nederlandse inzet

De Nederlandse bijdrage was, bij aanvang in 2013, tot eind 2015 voorzien. Nederland heeft daarna zijn bijdrage vier maal verlengd.²⁸ De 450 militairen waaruit de Nederlandse bijdrage aanvankelijk bestond is in de jaren daarna afgenomen tot 250 bij beëindiging van de deelname in mei 2019. De Nederlandse inzet van helikopters werd in 2017 beëindigd door een gebrek aan geoefendheid en reserveonderdelen na langdurige inzet in Afghanistan en Mali.²⁹ In 2018 besloot het kabinet om de bijdrage van militaire eenheden aan MINUSMA per 1 mei 2019 te beëindigen.³⁰ De gevolgen van de MINUSMA-inzet voor de krijgsmacht waren daarbij een belangrijke overweging. De Algemene Rekenkamer concludeerde in een rapport hierover dat de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA structureel negatieve gevolgen had voor de inzetbaarheid en het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht.³¹ Sinds de beëindiging levert Nederland nog enkele stafofficieren en maximaal tien functionarissen voor de politiecomponent. De civiele bijdrage aan MINUSMA werd beëindigd en gevolgd door een versterkte bijdrage van Nederlandse civiele experts aan EU-missies in de Sahel. In november 2020 besloot het kabinet om per november 2021 opnieuw een bijdrage te leveren aan MINUSMA met een C-130 transportvliegtuig, inclusief bemanning en ondersteunend personeel.³²

4. Doelstelling en vraagstellingen

Doel

Het doel van deze evaluatie is te onderzoeken in hoeverre de doelen voor 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 wordt de volledige

²⁵ Op verzoek van UNPOL maakten Nederlandse politiefunctarissen deel uit van de staf van de transnational crime eenheid en de gendereenheid.

²⁶ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

²⁷ Kamerstuk 29521, nr. 213, 1 november 2013.

²⁸ Kamerstuk 29521, nr. 293, 19 juni 2015; Kamerstuk 29521, nr. 327, 7 oktober 2016, Kamerstuk 29521, nr. 349, 11 september 2017 en Kamerstuk 29521, nr. 368, 14 september 2018.

²⁹ Kamerstuk 29521, nr. 327, 7 oktober 2016.

³⁰ Kamerstuk 29521, nr. 368, 14 september 2018.

³¹ Algemene Rekenkamer, “Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali: goed improviseren vergt goede voorbereiding”, 11 juni 2018.

³² Kamerstuk 29521, nr. 417, 20 november 2020.

Nederlandse bijdrage meegenomen: de inzet van militairen, politiefunctionarissen en civiele deskundigen.

Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

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

1. Doelen en opzet missie

- a. Wat waren de doelen van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA?
- b. Met welke middelen en werkwijze wilde Nederland deze doelen behalen?

2. Nederlandse bijdrage aan MINUSMA

- a. In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse bijdrage bereikt? ³³
- b. Wat ging er goed en wat minder goed? Hierbij zal tijdens het onderzoek in ieder geval (maar niet uitsluitend) aandacht worden besteed aan de mate waarin:

Missieopzet en -uitvoering

- I. De totstandkoming van de missie, inclusief de politieke besluitvorming hierover, van invloed is geweest op de missieopzet en -uitvoering.
- II. De doelen (en de onderliggende aannames) realistisch en haalbaar waren, gegeven de context en beschikbare tijd, middelen en menskracht.
- III. Eventuele niet formeel vastgelegde doelen een effect hebben gehad op de missieopzet en -uitvoering.
- IV. Lessen uit eerdere missies zijn meegenomen bij de opzet en uitvoering van de missie.
- V. De voorbereiding toereikend was.
- VI. Middelen en werkwijze aansloten op de doelen.
- VII. De missie is uitgevoerd zoals gepland of aangepast aan veranderde omstandigheden.
- VIII. De overdracht tussen verschillende rotaties goed verliep.
- IX. Nederland erin is geslaagd om de overdracht van Nederlandse taken in VN-verband te realiseren.

Afstemming

- X. De Nederlandse doelen en werkwijze en die van andere internationale actoren goed op elkaar aansloten en in hoeverre de samenwerking goed verliep. Denk hierbij aan de MINUSMA-missie als geheel, MINUSMA-partnerlanden, relevante Malinese actoren, en lokaal actieve internationale actoren als operatie Serval, Barkhane, G5 Sahel Force, EUTM Mali en EUCAP Sahel.
- XI. De samenwerking tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken (inclusief de posten), Defensie en Justitie & Veiligheid goed verliep, zowel in Mali als in Den Haag.
- XII. De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA coherent was met het Nederlandse bilaterale en regionale beleid.

Onbedoelde gevolgen

- XIII. De missie (positieve dan wel negatieve) onbedoelde gevolgen heeft gehad.

³³ Op activiteit-, *output*- en *outcome*-niveau, zie paragraaf 6: methode en beperkingen.

Bij de analyse van deze factoren zal rekening worden gehouden met ontwikkelingen door de tijd heen en mogelijke verschillen tussen rotaties.

3. Algehele MINUSMA missie

In hoeverre heeft de MINUSMA-missie als geheel zijn doelen tot dusverre bereikt en welke factoren hebben hieraan bijgedragen?

De focus van de evaluatie ligt op de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en niet op MINUSMA als geheel. Een van de Nederlandse doelen was echter het bijdragen aan het succes van MINUSMA als geheel. Daarom is het belangrijk dit mee te nemen als context. Zie paragraaf 5 voor de afbakening van deze onderzoeksvraag.

4. Lessen

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

Deze lessen volgen uit onderzoeksvragen 1 t/m 3.

5. Afbakening

Onderzoekperiode

De focus van deze evaluatie ligt op de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA van begin 2014 tot mei 2019, inclusief de politieke besluitvorming en voorbereiding die daar aan voorafging. Voor de periode van mei 2019 tot oplevering van de evaluatie zullen factoren en ontwikkelingen worden meegenomen die van invloed zijn op de langetermijndoelen van de Nederlandse bijdrage.

Nederlandse bijdrage

Deze evaluatie kijkt naar de volledige Nederlandse inzet binnen MINUSMA. Naast de bijdrage van militaire eenheden wordt daarom ook de inzet van politie- en Kmar-functionarissen en civiele deskundigen onderzocht.

De evaluatie focust op de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en niet op de bijdrage van andere landen of op MINUSMA als geheel. Echter, om de Nederlandse bijdrage zorgvuldig te kunnen evalueren, is het wel belangrijk om te kijken naar de coherentie met de inzet van andere landen en actoren en de samenwerking daarmee. Ook hangen de Nederlandse langetermijndoelen nauw samen met de mate waarin MINUSMA als geheel zijn doelen tot dusverre heeft bereikt. Een literatuurstudie hierover dient daarom als bouwsteen voor de evaluatie. Daarnaast wordt ook in interviews de context van de bredere MINUSMA-missie meegenomen.

Incidenten die plaatsvonden tijdens de Nederlandse missie – bijvoorbeeld ongevallen – zijn geen op zichzelf staand onderwerp van onderzoek en worden alleen meegenomen wanneer dat relevant is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Geïntegreerde benadering

In deze evaluatie zal worden onderzocht in hoeverre de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA op geïntegreerde wijze is vormgegeven. Naast de samenhang tussen de verschillende onderdelen van

de Nederlandse bijdrage (militair, politie en civiel), zal ook de samenhang tussen deze bijdrage en het overige Nederlandse beleid in Mali en de Sahel (met name de diplomatieke inzet en de programma's in het kader van de ontwikkelingssamenwerking) worden onderzocht. De *effectiviteit* van zulke overige Nederlandse programma's en inzet op het terrein van veiligheid en ontwikkelingssamenwerking die moeten bijdragen aan stabiliteit in Mali zijn onderwerp van een aparte IOB-evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten (zie hieronder).³⁴

Evaluatie stabiliteit in fragiele contexten

IOB zal, deels gelijktijdig met de MINUSMA-evaluatie, een evaluatie uitvoeren van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten. Hierin worden alle instrumenten meegenomen die BZ inzet om stabiliteit in fragiele landen en regio's te bevorderen: ontwikkelingsprojecten, programma's gericht op veiligheid en wederopbouw, diplomatieke inzet en bijdragen aan VN- en andere (vredes)missies en operaties. De Nederlandse inzet in Mali is één van de case studies, naast de inzet in Zuid-Soedan en Afghanistan. De stabiliteitsevaluatie kijkt naar zowel de effectiviteit van, als de coherentie tussen, verschillende type interventies. De Mali case study en de MINUSMA-evaluatie zijn complementair en raken gedeeltelijk aan elkaar. Het perspectief van waaruit het onderzoek wordt gedaan verschilt echter. Waar de MINUSMA-evaluatie vanuit de missie kijkt naar de samenhang met andere interventies, kijkt de stabiliteitsevaluatie naar de samenhang tussen het geheel aan interventies in Mali die moeten bijdragen aan stabiliteit. Beide evaluatieteams maken onderdeel uit van het BZ cluster bij IOB en zullen regelmatig met elkaar afstemmen om waar mogelijk samen te werken en duplicatie te voorkomen.

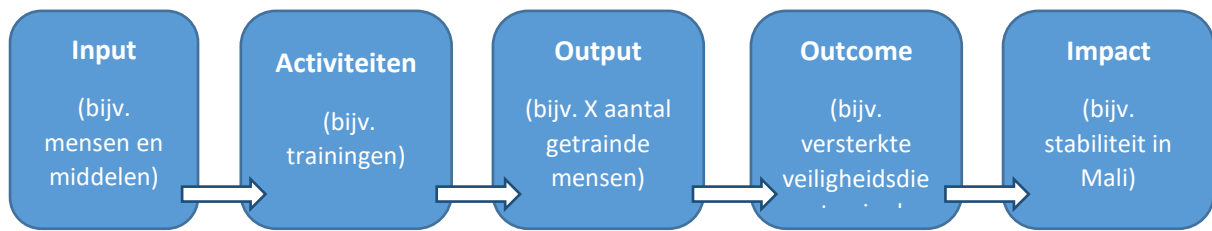
6. Methode en beperkingen

In deze evaluatie wordt onderzocht in welke mate de doelen die zijn gesteld voor de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA zijn behaald. Voor sommige doelen van de missie, zoals bijvoorbeeld stabiliteit in Mali, is het echter niet mogelijk om precies vast te stellen in welke mate de Nederlandse inzet hieraan heeft bijgedragen. De Nederlandse inzet vond immers plaats in een complexe politieke en -veiligheidscontext waarin een veelvoud aan (nationale en internationale) actoren actief was. Bovendien vormde de Nederlandse bijdrage maar een klein onderdeel van de bredere VN-missie. Al deze factoren hebben een effect gehad op het al dan niet behalen van de doelen die waren gesteld voor de Nederlandse bijdrage. Bovendien is de MINUSMA-missie nog gaande.

Hoewel het dus in een aantal gevallen moeilijk zal zijn om een direct causaal verband vast te stellen tussen de Nederlandse bijdrage en het al dan niet behalen van de doelen, is het wel mogelijk om dit verband te benaderen. Hiervoor zal de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Nederlandse bijdrage worden geanalyseerd. Een beleidstheorie (*'theory of change'*) maakt inzichtelijk hoe een interventie zou moeten leiden tot het behalen van de doelstellingen. Het is het plan van hoe Nederland met zijn bijdrage de gestelde doelstellingen wil behalen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen doelen op verschillende niveaus (zie als voorbeeld de onderstaande figuur voor een sterk versimpelde weergave). Door de beleidstheorie en aannames daarachter in kaart te brengen, te analyseren in hoeverre deze realistisch zijn, en hoe ze in de praktijk uitwerkten, is het mogelijk om

³⁴ IOB, "[Terms of Reference – Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan stabiliteit in fragiele contexten](#)", 5 oktober 2020.

een gefundeerde uitspraak te doen over het verband tussen de Nederlandse bijdrage en het bereiken van haar doelen.



Onderzoeksvraag 1 heeft als doel te beschrijven hoe de beleidstheorie van de missie eruit zag. Onderzoeksvraag 2 analyseert de logica achter deze beleidstheorie, wat er in de praktijk is bereikt op activiteit-, *output*- en *outcome*-niveau en waarom.

Onderzoeksvraag 3 kijkt in hoeverre doelen op impactniveau tot dusver zijn behaald en waarom.³⁵

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van triangulatie: het gebruiken van verschillende typen bronnen voor het beantwoorden van een onderzoeksvraag om vast te stellen of bevindingen uit verschillende typen bronnen overeenkomen, en daarmee de betrouwbaarheid van de bevindingen te verhogen. Hieronder volgt meer informatie over de soorten bronnen die zullen worden aangewend.

Interviews

Het IOB onderzoeksteam zal interviews houden met verschillende categorieën respondenten. Een selectie van respondenten binnen deze categorieën wordt op een later moment gemaakt. De interviews zijn vertrouwelijk van aard. Bevindingen op basis van de interviews zullen niet herleidbaar zijn tot individuele respondenten. De categorieën zijn:

Nederland

- Huidige en tijdens de missie betrokken (beleids)medewerkers:
 - Ministerie van Defensie
 - Ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief posten)
 - Ministerie van Justitie en Veiligheid
 - Politie
- Destijds uitgezonden medewerkers van verschillende senioriteitsniveaus:
 - Defensiepersoneel
 - Politie- en Kmar-functionarissen
 - Civiele experts
- Destijds betrokken politici
 - (Voormalige) bewindspersonen

³⁵ Hierbij zal niet worden gepoogd uitspraken te doen over de mate waarin de Nederlandse inzet hieraan heeft bijgedragen. Het analyseren van de beleidstheorie maakt het echter wel mogelijk om een uitspraak te doen over de waarschijnlijkheid *dat* de Nederlandse inzet heeft bijgedragen aan het behalen van de doelen op impactniveau.

- Parlementariërs

Mali

- Huidige beleidsmedewerkers Nederlandse ambassade Bamako
- Nu uitgezonden Nederlandse medewerkers MINUSMA
- MINUSMA-personeel (nader te specificeren)
- Malinese counterparts (nader te specificeren)
 - Overheidsvertegenwoordigers
 - Civil society vertegenwoordigers
- Medewerkers relevante missies en –organisaties (nader te specificeren)
 - Operatie Barkhane
 - G5 Sahel
 - EUTM Mali
 - EUCAP Sahel
 - EU Special Representative

Voor het onderzoek in Mali zal het IOB onderzoeksteam lokaal bekende onderzoekers aantrekken om samen met IOB onderzoekers de interviews uit te voeren, te helpen met het leggen van contacten en andere praktische aspecten, en waar nodig met vertalen.

New York

- Beleidsmedewerkers Nederlandse PV New York
- Beleidsmedewerkers VN-hoofdkwartier
- Indien relevant: beleidsmedewerkers andere Pv's

Deze interviews zullen of per videoconferencing of persoonlijk worden gedaan, afhankelijk van de Covid maatregelen en de verwachte kosten en baten van reizen.

Parijs

- Hogere stafofficieren en beleidsmedewerkers Franse ministerie van Defensie waarmee Nederland heeft gewerkt
- Beleidsmedewerkers Franse ministerie van Buitenlandse Zaken
- Wetenschappers/ onderzoekers/ denk tankers

Deze interviews zullen of per videoconferencing of persoonlijk worden gedaan, afhankelijk van de Covid maatregelen en de verwachte kosten en baten van reizen.

Overig

- Indien relevant: beleidsmedewerkers van andere relevante Europese partnerlanden (Duitsland, België)
- Indien relevant: beleidsmedewerkers bij de Europese Commissie en/of EDEO
- Academics en denktankmedewerkers
- Medewerkers relevante maatschappelijke organisaties

Documentanalyse

Analyse van overheids- en programmadocumenten, waaronder Kamerstukken, programmabeschrijvingen, procedurevoorschriften en andere stukken van regelende aard, verslagen van overleg- en stuurgroepen, interne evaluatierapporten, interne werkafspraken, ambassaderapporten, algemene rapporten van projectleiders, verslagen van projectbezoek door de operationele directies, etc. De documentenanalyse zal worden uitgevoerd door het IOB-onderzoeksteam.

Literatuurstudie

Naast analyse van interne documenten zal een studie plaatsvinden van publiek beschikbare secundaire literatuur, waaronder wetenschappelijke literatuur, evaluaties van en rapporten over MINUSMA, survey-rapporten en statistische datacollecties.

Deze literatuurstudie zal door IOB worden uitbesteed aan externe onderzoekers en zich richten op het succes van en de lessen over de bredere MINUSMA-missie. In deze literatuurstudie wordt ook literatuur over de politieke, veiligheids-, en economische context meegenomen. De precieze invulling van deze studie wordt op een later moment uitgewerkt.

7. Toegang tot documenten en omgang met gerubriceerde informatie

Conform het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 mei 2019, nr. MinBuZa.2019.3926-31, dient IOB volledig en ongehinderd toegang te ontvangen tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken.

Dit geldt ook voor staatsgeheime of anderszins gerubriceerde documenten, mits de betrokken onderzoekers de benodigde veiligheidsscreening hebben ondergaan. De aan dit onderzoek toegewezen IOB-onderzoekers hebben allen een veiligheidsonderzoek ondergaan voor toegang tot informatie op het niveau NATO COSMIC TOP SECRET / EU TOP SECRET.

Gerubriceerde geschreven bronnen zullen waar nodig alleen op stand-alone computers of in een beveiligde omgeving binnen de ministeries ingezien worden. Staatsgeheime bronnen zullen uiteraard niet worden geciteerd in het onderzoeksrapport.

IOB zal in conceptversies van het rapport expliciet aangeven wat de rubricering is van de als bron gehanteerde documenten. De vertegenwoordigers van de betrokken beleidsdirecties in de referentiegroep zal vervolgens worden gevraagd de onderzoekers te attenderen op mogelijk uit veiligheidsoverwegingen gevoelige verwijzingen naar bronnenmateriaal met rubricering Vertrouwelijk of hoger. Bij twijfel over rubricering of mogelijke derubricering zal overlegd worden met de desbetreffende beleidsdirectie(s).

8. Planning

Hieronder staat een concept-tijdsplanning. De precieze tijdsplanning zal afhankelijk zijn van een aantal factoren, waaronder coronamaatregelen, veiligheidssituatie in Mali, en de snelheid waarmee toegang tot de benodigde documenten kan worden gekregen.

Datum	Wat?
December 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Concept ToR af en versturen naar referentiegroep
Eind jan/begin februari 2021	<ul style="list-style-type: none"> • 1^e referentiegroepbijeenkomst
Februari 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Herschrijven ToR o.b.v. referentiegroep feedback • Opstellen call for proposals literatuurstudie
Eerste helft 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Presentatie ToR in SMO (Stuurgroep Missies en Operaties) • Vaststelling ToR door directeur IOB • Uitbesteding literatuurstudie • Voorbereiden interviews
	<ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse
	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews in Nederland
Zomer 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Afronding literatuurstudie
	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerken van interviews en schrijven eerste delen van de evaluatie
Oktober 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews in Mali
Tweede helft 2021	<ul style="list-style-type: none"> • Eerste versie rapport delen met referentiegroep
2022	<ul style="list-style-type: none"> • 15% onvoorziene uitloop
Eerste helft 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport vastgesteld door directeur IOB
	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport met beleidsreactie naar Tweede Kamer

9. Risicoanalyse

Risico's	Mitigerende maatregelen
<p>1. De coronamaatregelen en –gevaren, en/of de algemene veiligheidssituatie in Mali betekenen dat reizen naar of in Mali voor onderzoek door IOB ter plaatse onmogelijk of onverantwoord is.</p> <p>Noot: het IOB team is zich ervan bewust dat deze belemmeringen van structurele aard zijn. In de mitigerende maatregelen wordt getracht hier op in te spelen. Het IOB team reist onder</p>	<p>Opties:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IOB stelt dit onderdeel van de evaluatie uit, met als doel later zelf het veldwerk alsnog te kunnen verrichten. In de tussentijd zal het onderzoek op andere onderdelen – voor zover mogelijk – doorgaan. Gevolg is d5.at het onderzoek waarschijnlijk vertraging oploopt. • IOB huurt een lokaal opererend onderzoeksteam in en stuurt hen aan vanaf de ambassade op voorwaarde dat de risico's voor een lokaal team wel aanvaardbaar zijn. • In alle gevallen zal IOB in overleg met de ambassade een risico-inschatting maken voor zowel de IOB onderzoekers

Risico's	Mitigerende maatregelen
<p>begeleiding van MINUSMA en/of de Franse militaire troepen en zal niet over land reizen. Alleen Bamako en Gao zullen bezocht worden.</p> <p>De mitigerende maatregelen gaan op voor het geval reizen onmogelijk of onverantwoord is.</p>	<p>als de lokaal aangetrokken onderzoekers en daar naar handelen.</p>
<p>2. De corona maatregelen en –gevaren en/of de veiligheidssituatie in Mali betekenen dat onderzoek ter plaatse ook voor lokale consultants onverantwoord is.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IOB stelt dit onderdeel van de evaluatie uit, met als doel later alsnog zelf het veldwerk te kunnen verrichten. In de tussentijd zal het onderzoek op andere onderdelen – voor zover mogelijk – doorgaan. Gevolg is dat het onderzoek waarschijnlijk vertraging oploopt.
<p>3. De situatie in Mali betekent een veiligheidsrisico voor geïnterviewden en/of aangetrokken lokale onderzoekers, bijvoorbeeld vanwege mogelijke bedreiging of reizen naar bepaalde locaties.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eén van de criteria waar geïnteresseerde consultants voor het onderzoek ter plaatse om zullen worden gevraagd bij het opstellen van hun offerte, en waar offertes op zullen worden beoordeeld, is om de specifieke veiligheidsrisico's uiteen te zetten, hoe de consultants deze risico's zelf zullen mitigeren en hoe IOB/de Nederlandse overheid hier aan bij kan dragen. • Ook zal IOB overleggen met de ambassade over mogelijke risico's waar rekening mee dient worden gehouden en hoe. • Als de veiligheidsrisico's te hoog zijn voor het interviewen op een bepaalde locatie of tijd, of van bepaalde personen, zullen deze uit het onderzoek worden gelaten. • De onderzoekers dienen grondig te zijn met het anonimiseren van namen van geïnterviewde en te controleren dat niets uit het rapport herleidbaar is naar de geïnterviewden.
<p>4. Er zijn mogelijk belemmeringen om toegang tot respondenten in Mali te krijgen, waaronder tegenwerking van (lokale) actoren waardoor mensen niet kunnen of mogen meewerken aan het onderzoek, of verloop van personeel dat een obstakel kan vormen in het identificeren en contacteren van de juiste personen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voor aanvang van het veldbezoek zal uitgebreid contact zijn met de betrokken ministeries, de VN, en de ambassade. Een gedegen voorbereiding kan dit risico, in ieder geval gedeeltelijk, ondervangen. Ook ten tijde van het veldbezoek zal er contact met relevante stakeholders zijn.
<p>5. Geïnterviewden zijn niet bekend met IOB en/of onafhankelijke evaluatiediensten waardoor we – met Nederland als deelnemende partij aan MINUSMA – mogelijk als partijdig/niet-objectief worden gezien.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IOB zal alle geïnterviewden en relevante betrokkenen wijzen op de onafhankelijke positie die het heeft en die toelichten.

10. Organisatie en begroting

Onderzoeksteam

De evaluatie wordt uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze directie opereert onafhankelijk van de beleidsdirecties en heeft een eigenstandige positie binnen BZ. De evaluatie wordt uitgevoerd door Anne Bakker, Wendy van der Neut en Sam Streefkerk van IOB. Martijn Kitzen (Nederlandse Defensie Academie - NLDA) zal parttime gedetacheerd worden om het onderzoeksteam te ondersteunen.

Daarnaast zullen een of meerdere externe onderzoekers aangetrokken worden om een literatuurstudie uit te voeren, en in Mali bekende onderzoekers om te helpen bij onderzoek in Mali.

Klankbordgroep

De intercollegiale toetsing wordt gedaan door een klankbordgroep met IOB medewerkers bestaande uit Marieke van Egmond, Rens Willems, Arjan Schuthof en Wendy Asbeek Brusse (voorzitter klankbordgroep). Het onderzoeksteam en de klankbordgroep vergaderen één keer per zes weken.

Referentiegroep

De evaluatie zal begeleid en op kwaliteit getoetst worden door een referentiegroep met vertegenwoordigers namens betrokken beleidsdirecties, alsmede drie externe deskundigen. De leden zijn:

Naam	Functie/organisatie	Rol in referentiegroep
Dr. Wendy Asbeek Brusse	Directeur IOB	Voorzitter
Arjan Schuthof	Clusterleider BZ IOB	Plv. Voorzitter
Kol. Dirk-Jan Broks	Ministerie van Defensie: Directoraat-Generaal Beleid (DGB)	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Kol. Olivier Loos	Ministerie van Defensie: Afdeling Evaluaties	Vertegenwoordiger evaluatiedirectie
René van Dijk	Ministerie van Justitie en Veiligheid, Portefeuille Politieel Beleid en Taakuitvoering, Programma Internationale en Caribische Aangelegenheden	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Vera Mulder	Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Veiligheidsbeleid (DVB)	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Martin van Vliet	Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Sub-Sahara Afrika (DAF)	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Maarten Broekhof	Ministerie van Buitenlandse Zaken: Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)	Vertegenwoordiger beleidsdirectie
Prof. Mirjam de Bruijn	Universiteit Leiden	Externe deskundige op het gebied van Afrika-studies
Dr. Christ Klep	Militair historicus	Externe deskundige op het gebied van defensie en vredesoperaties
Dr. Niels van Willigen	Universiteit Leiden	Externe deskundige op het gebied van internationale betrekkingen en vredesoperaties

Naast de drie externe deskundigen in de referentiegroep zal dr. Sebastiaan Rietjens (NLDA) advies geven over de inlichtingenaspecten van de evaluatie.

De conceptstukken zullen ook met de directie Multilaterale Organisaties en Mensenrechten (DMM) van BZ worden gedeeld.

Rapportage en publicatie

Het evaluatierapport zal in de Nederlandse taal worden geschreven. Het zal worden toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer en gepubliceerd op de website van IOB.

Mocht het noodzakelijk zijn met het oog op de nationale veiligheid, dan kunnen de onderzoekers in overleg besluiten bepaalde risicovolle bevindingen niet te publiceren en enkel in een mondelinge technische briefing achter gesloten deuren aan leden van de Tweede Kamer toe te lichten.

Begroting

IOB zal de kosten van het onderzoek dragen.