

Terms of Reference (ToR)

Evaluatie Nederlandse inzet C-130-transportvliegtuig in
VN-missie MINUSMA

17-11-2022

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inleiding

In november 2020 kondigde het kabinet aan middels een C-130-transportvliegtuig opnieuw¹ een militaire bijdrage te leveren aan MINUSMA, de geïntegreerde multidimensionale stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in Mali.² Deze zou voor de duur van zes maanden ter beschikking staan van de missie (van midden november 2021 tot midden mei 2022).

Voor Nederlandse bijdragen aan artikel 100-missies,³ en dus ook voor de Nederlandse C-130-bijdrage aan MINUSMA, geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren.⁴ De artikel 100-brief van 20 november 2020⁵ gaf aan dat er na de beëindiging van de Nederlandse bijdrage een onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie zou volgen. Het kabinet heeft hiertoe in juni 2022 een verzoek ingediend bij de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB).⁶ IOB heeft hier positief op gereageerd, onder de voorwaarde dat het onbeperkt toegang krijgt tot alle relevante informatie en personen, en veldwerk mag uitvoeren in de betrokken gebieden in Mali. De evaluatie volgt een recent door IOB uitgevoerde evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA tussen 2014 en 2019.

Nederlandse bijdrage aan MINUSMA

Na de stopzetting van de grootschalige Nederlandse bijdrage aan MINUSMA in mei 2019⁷ (aangekondigd in Kamerstuk 29 521, nr. 368) besloot het kabinet in november 2020 een nieuwe bijdrage te leveren aan de missie.⁸

De aangekondigde Nederlandse bijdrage bestond uit:

- een C-130-transportvliegtuig inclusief bemanning en onderhoudspersoneel van het 336 Squadron (SQN) van de Koninklijke Luchtmacht;
- een Role 1 medisch element met twee ambulances;
- een force protection eenheid;
- een team van de Koninklijke Marechaussee (KMAR);
- een stafofficier als liaisoncapaciteit in het hoofdkwartier van MINUSMA in Bamako.

Met deze bijdrage droeg Nederland bij aan het *Multinational Rotational Concept* (MRC) binnen MINUSMA, een rotatiecapaciteit voor luchttransport gecoördineerd door Noorwegen en met bijdragen van o.a. Denemarken en Portugal.

¹ In navolging van de eerdere Nederlandse bijdrage aan MINUSMA van 2014 tot en met 2019.

² In oktober 2021 werd de inzet verder uiteengezet in een aanvullende artikel 100-brief. Zie Kamerstuk 29 521 nr. 413, Kamerstuk 29 521 nr. 414, Kamerstuk 29 521 nr. 417 en Kamerstuk 29 521 nr. 426.

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 29 521, nr. 417

⁶ IOB rondde in juni 2022 haar evaluatie af van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA tussen 2014 en 2019.

⁷ Zie voor de evaluatie van deze uitzending het rapport "MINUSMA 2014-2019: Een missie in een missie" 30-9-2022.

⁸ Kamerstuk 29 521, nr. 417 en 426

Doelen en activiteiten van de Nederlandse bijdrage

Er worden in de artikel 100-brief doelen op verschillende niveaus gesteld. Het kabinet stelde dat Nederland met de inzet van een C-130-transportvliegtuig MINUSMA zou voorzien van kritieke en schaarse luchttransportcapaciteit. Hiermee ondersteunde het kabinet MINUSMA, zodat de missie haar gemandateerde taken ten behoeve van veiligheid en stabiliteit in Mali kan uitvoeren. Dit was volgens het kabinet van belang voor Mali en de bredere Sahelregio, in een context van zowel politieke instabiliteit als een aanhoudend slechte veiligheidssituatie en slechte humanitaire omstandigheden. Het kabinet benoemde in de artikel 100-brief de aanname dat de Nederlandse bijdrage van een C-130-transportvliegtuig indirect kan bijdragen aan een succesvolle transitie naar een democratisch gekozen regering in Mali middels het vergroten van de capaciteiten van MINUSMA en daarmee aan het uitvoeren van het vredesakkoord. Het kabinet gaf daarnaast aan dat met een nieuwe bijdrage aan de missie Nederland naar verwachting meer invloed zou kunnen uitoefenen tijdens MINUSMA-mandaatsonderhandelingen.⁹

Op praktisch niveau werden de doelen van het C-130-detachement als volgt omschreven:

“a) het transporteren van passagiers en vracht, b) het uitvoeren van *casualty evacuation* (CASEVAC) en *medical evacuation* (MEDEVAC) opdrachten, waarbij het medische team niet door Nederland geleverd zal worden en c) het uitvoeren van *aerial delivery* (het droppen van personeel en vracht middels parachute) operaties.”

Doelstelling en vraagstellingen

De doelstelling van deze evaluatie is te onderzoeken in hoeverre de doelen voor de Nederlandse C-130-bijdrage aan MINUSMA zijn bereikt en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken voor de besluitvorming over en opzet en uitvoering van toekomstige gelijkaardige missies.

De centrale vragen van het onderzoek luiden:

1. Wat waren volgens de artikel-100-brief en betrokken stakeholders de doelen van de Nederlandse bijdrage ?
2. In hoeverre zijn die doelen bereikt?
3. Hoe zijn de geleerde lessen uit eerdere missies toegepast in deze missie en welke lessen kunnen er getrokken worden voor toekomstige missies?

De aanvullende onderzoeksvragen zijn:

De activiteiten van het Nederlandse C-130-detachement

- In hoeverre sloot het C-130-detachement aan op de VN-behoeften?
- Voor welke taken – en hoe vaak – zijn de C-130 en het uitgezonden personeel ingezet en was dat conform de voorgestelde taken?
- Hoe werd het uitgezonden personeel voorbereid op zijn taken en hoe wordt deze voorbereiding beoordeeld?

De samenwerking met de VN en partnerlanden

⁹ De onderhandelingen over de mandaten van de VN-vredesmissies vinden in de VN-Veiligheidsraad plaats.

- Hoe verliep de aansturing vanuit de VN en vanuit Nederland? Waren de randvoorwaarden, structuren en procedures acceptabel en duidelijk? Wat was de impact van de bevelsstructuur op de inzet van het C-130-detachement?
- Hoe was de samenwerking met de VN en met partnerlanden met betrekking tot de inzet van het C-130-detachement?
- Hoe verliep de samenwerking met Noorwegen en de andere participerende landen in het rotatieschema?

De Malinese en internationale context

- In welke mate hadden recente politieke ontwikkelingen en veiligheidsdynamieken in Mali een impact op de Nederlandse C-130-bijdrage?
- In welke mate heeft de C-130-bijdrage geleid tot meer invloed van Nederland tijdens MINUSMA-mandaatonderhandelingen?

Besluitvorming

- Hoe verliep de besluitvorming rond de Nederlandse bijdrage?
- In hoeverre is de Tweede Kamer transparant en tijdig geïnformeerd?

Methoden en beperkingen

Interviews

Het onderzoeksteam van IOB zal interviews houden met verschillende categorieën van respondenten. Een selectie van respondenten binnen deze categorieën wordt op een later moment gemaakt. De interviews zijn vertrouwelijk van aard en kunnen zowel in persoon als via videoverbinding plaatsvinden. Bevindingen op basis van de interviews zullen niet herleidbaar zijn tot individuele respondenten. De categorieën zijn als volgt:

- Uitgezonden personeel
- Personeel Buitenlandse Zaken – Defensie Den Haag
- Verenigde Naties (Mali)
- Verenigde Naties (NY)
- Personeel Buitenlandse Zaken - Defensie Oslo
- Malinese stakeholders (autoriteiten, experts en leden van civil society)

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 documentanalyse zal worden uitgevoerd door het IOB-onderzoeksteam.

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. Gerubriceerde geschreven bronnen zullen waar nodig alleen op standalone 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 Departementaal Vertrouwelijk of hoger. Bij twijfel over rubricering of mogelijke derubricering zal overlegd worden met de desbetreffende beleidsdirectie(s).

Planning

Datum	Wat?
oktober 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Samenstellen onderzoeksteam • Samenstellen referentiegroep + klankbordgroep • Herschrijven ToR o.b.v. feedback referentiegroep • Opstellen lijst te analyseren stukken • Documentanalyse openbare stukken • Opvragen interne stukken • Voorbereiden interviews in Nederland
november 2022	<ul style="list-style-type: none"> • 1^e referentiegroep • 1^e klankbordgroep • Vaststelling ToR door directeur IOB • Documentanalyse interne stukken • Interviews in Nederland • Verwerken interviews • Voorbereiden plaatsbezoeken
december 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Plaatsbezoek Oslo • Verwerken interviews bezoek • Opstellen eerste argumentatielijijn
januari 2023	<ul style="list-style-type: none"> • Plaatsbezoek Mali • Verwerken interviews bezoek
februari 2023	<ul style="list-style-type: none"> • Plaatsbezoek New York • Verwerken interviews bezoek • Argumentatielijijn afwerken
maart 2023	<ul style="list-style-type: none"> • Schrijven eerste versie rapport • Eerste versie rapport delen met referentiegroep en klankbordgroep • Communicatie eindrapport bespreken met referentiegroep
april 2023	<ul style="list-style-type: none"> • 2^e bijeenkomst referentiegroep + klankbordgroep • Verwerken commentaar referentiegroep • Finale versie rapport gedeeld met referentiegroep + klankbordgroep
mei 2023	<ul style="list-style-type: none"> • Vaststelling rapport
september 2023 (of vroeger, afhankelijk van beleidsdirecties)	<ul style="list-style-type: none"> • Rapport met beleidsreactie naar Tweede Kamer

Organisatie en begroting

Onderzoeksteam: Johannes Claes, Peter Henk Eshuis en Ivar Kappert

Referentiegroep: 3 onafhankelijke experts + medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie

Klankbordgroep: IOB-collega's onder voorzitterschap van Arjan Schuthof

Begroting: de kosten van de evaluatie worden opgenomen in het budget van IOB