

Vergaderjaar 2023–2024

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

BD

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE
MINISTER VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITEN-
LANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2024

In deze brief ontvangt u de beleidsreactie van het kabinet op de onafhankelijke eindevaluatie van de Nederlandse artikel-100 bijdrage aan de VN-missie *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission* (MINUSMA) in Mali met een C-130 detachement. De inzet vond plaats van november 2021 t/m mei 2022. Het C-130 detachement werd ten dienste van MINUSMA ingezet, als onderdeel van het door Noorwegen gecoördineerde *Multinational Rotational Concept* (MRC). De eindevaluatie is, in lijn met het besluit van het kabinet om toekomstige eindevaluaties van artikel 100-missies standaard volledig door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren (Kamerstuk 27 925, AB van 20 mei 2020), uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het kabinet is IOB erkentelijk voor haar eindevaluatie.

De beleidsreactie begint met een schets van de context waarin de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie heeft plaatsgevonden. Aansluitend worden de vijf conclusies en de bijbehorende aanbevelingen van IOB één voor één geadresseerd. Het kabinet onderschrijft aanbevelingen 2.2, 3.1, 3.2, 4.2, 5.1 en 5.2 volledig, en de aanbevelingen 2.1, 2.3 en 4.1 ten dele.

Deze beleidsreactie ziet alleen op de voltooide Nederlandse C-130-inzet. In september heeft u reeds de beleidsreactie op de IOB-evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA tussen 2014 en 2019 op 30 september 2022 ontvangen (Kamerstuk 29 521, nr. 451). Ook de huidige ontwikkelingen in Mali, waaronder het besluit tot beëindiging van MINUSMA van 30 juni 2023 (VNVR Resolutie 2690), blijven in deze kabinetsreactie buiten beschouwing.

Het kabinet kijkt, ondanks de huidige weerbarstige politieke en veiligheidsomgeving in Mali, positief terug op de inzet van het C-130

detachement in MINUSMA. Dit past ook bij het belang dat het kabinet hecht aan de deelname aan VN-missies. Het kabinet uit zijn waardering voor de inzet van de militairen en is hen dankbaar voor hun bijdrage.

Context

De inzet van het C-130-detachement binnen de stabilisatiemissie MINUSMA sloot aan op het Nederlandse veiligheidsbeleid voor de Sahel, een prioritaire regio op het vlak van veiligheid, ontwikkelingssamenwerking en migratie. Het kabinet beoogde met deze bijdrage MINUSMA logistiek te ondersteunen, zodat de missie haar gemandateerde taken ten behoeve van de veiligheid en stabiliteit van Mali beter kon uitvoeren. Dit sloot aan bij de Nederlandse inzet voor het *Action for Peacekeeping*-initiatief van de secretaris-generaal van de VN, dat in maart 2018 werd gelanceerd. Binnen dit initiatief heeft Nederland zich gecommitteerd aan een voortrekkersrol om de effectiviteit van missies te verbeteren en de veiligheid van *peacekeepers* en de burgerbevolking te vergroten. Daarnaast gaf het kabinet op deze manier invulling aan de wens proportioneel bij te dragen aan militaire VN-inzet in verhouding tot vergelijkbare lidstaten. Het kabinet informeerde uw Kamer op 20 november 2020 met een artikel 100-brief over de voorgenomen inzet van het C-130 detachement in MINUSMA. Hierop volgde op 15 oktober 2021 een aanvullende artikel 100-brief (Kamerstuk 29 521, nr. 426).

Wegens de politieke ontwikkelingen in Mali kwam de Nederlandse bijdrage met een C-130 detachement echter in een ander licht te staan dan oorspronkelijk gedacht. Op 18 augustus 2020 vond een staatsgreep plaats in Mali, die leidde tot het aftreden van president Ibrahim Boubacar Keïta en het ontbinden van zijn regering en het parlement (zie ook Kamerstuk 35 570 V, nr. 9). De Malinese transitieautoriteiten spraken met de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) een transitieperiode af van achttien maanden, te eindigen met presidentsverkiezingen in februari 2022. Het kabinet meende dat een stevige presentie van MINUSMA, gesteund met de Nederlandse bijdrage van een C-130 transportvliegtuig, zou bijdragen aan stabiliteit in het land en daarmee indirect aan een succesvolle transitie. In mei 2021 vond echter een nieuwe staatsgreep plaats, waarna de nieuwe Malinese transitieautoriteiten aankondigden de politieke transitie met een periode van vier jaar te willen verlengen. De navolgende ontwikkelingen resulteerden in een fundamentele wijziging van de veiligheidsstructuur in Mali. ECOWAS kondigde financiële en economische sancties af, waar de nieuwe Malinese transitieautoriteiten fel op reageerden. Zij sloten de lands- en luchtgrenzen van Mali, verzochten de Deense troepen, die onderdeel vormden van de Frans geleide Taakgroep Takuba, het land te verlaten en verzochten Frankrijk zijn ambassadeur in Mali terug te roepen. Daarnaast bleek begin 2022 dat Russische paramilitairen actief waren in Mali.¹ Taakgroep Takuba ondervond toenemende tegenwerking van de Malinese transitieautoriteiten, en de deelnemende landen besloten op 17 februari de Taakgroep in Mali te beëindigen (Kamerstuk 29 521, nr. 440).

Het kabinet stelde destijds vast dat, ondanks alle ontwikkelingen, de Nederlandse en Europese belangen bij stabiliteit in Mali onveranderd waren en dat het belangrijk bleef dat Mali zijn weg terug zou vinden naar een proces van democratische transitie. Het kabinet hield de ontwikkelingen nauwgezet in de gaten, onder andere middels gesprekken met partners in de VN, de EU en Taakgroep Takuba. MINUSMA bleef gedurende de Nederlandse inzet met het C-130 detachement voldoende

¹ Zoals eerder vermeld in Kamerstuk 29 521, nr. 449 bevestigt het kabinet dat een deel van deze Russische paramilitairen opereert onder naam van de Wagner Group.

Conclusies en aanbevelingen

1. De missie sloot aan bij het bredere Sahel-beleid en overwegingen omtrent haalbaarheid en wenselijkheid. De dynamiek in de coalitie vormde echter de directe aanleiding voor de bijdrage met een militair transportvliegtuig aan MINUSMA.

Geen aanbevelingen.

Het regeerakkoord 2017–2021 benoemde dat Nederland zich in zijn buitenlandbeleid zou richten op «bewezen samenwerkingsverbanden als de EU, NAVO en VN, de buurlanden van de EU en de «ring van instabiliteit» rondom Europa».² Dit beleid is verder verankerd in de geïntegreerde buitenland- en veiligheidsstrategie (GBVS). In de GBVS wordt benoemd dat het herstellen van de veiligheid en stabiliteit in Mali en de bredere Sahel regio het veiligheidsbelang dient van Europa. De GBVS benadrukte tevens de wens van het kabinet zich in te zetten voor het verbeteren van de effectiviteit van VN-missies, onder meer door het instellen van rotatieschema's voor de continue beschikbaarheid van schaarse en hoogwaardige capaciteiten. In de Kamerbrief van 14 juni 2019 over de samenhang van de Nederlandse inspanningen zegde het kabinet toe de mogelijkheden voor additionele bijdrage(n) aan VN-missies, inclusief een bijdrage via rotatieschema's, te onderzoeken (Kamerstuk 29 521, nr. 381).

2. De operationele doelstelling van de missie was helder, maar de interdepartementale voorbereiding en informatievoorziening verliepen niet altijd soepel.

Aanbevelingen:

2.1. Pas het format van het toetsingskader aan met als doel om meer gerichtheid en realisme in de communicatie met de Tweede Kamer te scheppen.

2.2. Investeer in institutionele kennis over VN-missies en -operaties en leg hierbij de overeenkomsten en verschillen bloot met beter bekende NAVO-missies en operaties. Betrek stelselmatig lessen uit eerdere missies in het planningsproces (terugkoppelingscultuur).

2.3. Onderscheid de rollen van alle betrokken departementen helder tijdens het interdepartementale voorbereidingstraject, blijf onderling afstemmen en wees rolvast. Respecteer de coördinerende functie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de artikel 100-procedure en wees terughoudend wat betreft externe communicatie zolang de Tweede Kamer niet formeel is ingelicht over deelname.

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van tijdige en heldere informatievoorziening richting de Tweede Kamer. Het kabinet herkent zich echter niet volledig in de conclusie die door IOB wordt gesteld.

In relatie tot aanbeveling 2.1 benoemt de IOB dat het Toetsingskader goed lijkt te zijn gevolgd en dat daarmee de informatievoorziening aan de Tweede Kamer op orde was. Tegelijkertijd beoordeelt IOB dat het volgen van het «dwingende karakter» van het Toetsingskader bijdroeg aan het vermelden van enkele niet realistische passages zoals de suggestie dat

² Regeerakkoord 2017–2021, Vertrouwen in de Toekomst.

Nederland meer invloed zou kunnen uitoefenen tijdens de MINUSMA-mandaat onderhandelingen.

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van eerdere IOB-evaluaties³ heeft het kabinet reeds aangegeven in toekomstige Artikel-100 brieven een duidelijke formulering van missiemandaat en Nederlandse doelstellingen in missies te zullen opnemen. Daarnaast heeft het kabinet in de eerste helft van 2023 het Toetsingskader 2014 opnieuw zorgvuldig bestudeerd, en komt tot de conclusie dat het huidige format geen obstakel vormt voor realistische en gerichte communicatie aan de Tweede Kamer. Wel heeft het kabinet op basis van de recente bestudering een nieuwe methodiek ontwikkeld voor het schrijven van Artikel 100-brieven om de communicatie te verhelderen en consistentie tussen de brieven aan te brengen. Op deze manier geeft het kabinet opvolging aan aanbeveling 2.1 zonder het format van het toetsingskader te wijzigen. Deze methodiek is reeds toegepast in de recente artikel 100-brief met betrekking tot de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Althea en de bredere veiligheidsinzet in Irak. Zoals erkend in het Toetsingskader 2014 (Kamerstuk 29 521, nr. D), lopen artikel 100-operaties uiteen en kunnen de aandachtspunten van het Toetsingskader «per operatie dan ook een ander gewicht hebben».

Conform de beleidsreactie op de evaluatie van het IOB over de Nederlandse inzet in MINUSMA in de periode 2014–2019, onderstreept het kabinet het belang van aanbeveling 2.2. Vanaf de start van MINUSMA in 2014 zijn uit te zenden militairen onder andere voorbereid aan de hand van elementen uit de VN-*predeployment* training. In 2019 is daarnaast besloten dat Nederlandse militairen die een VN-staffunctie zullen bekleden, tevens de VN *staff officers course* volgen. De operationele lessen uit eerdere missies worden door middel van een *lessons learned* systematiek meegenomen in de planning van nieuwe missies. Ook worden de evaluatieverslagen en belangrijkste lessen gedeeld met opvolgende eenheden. Defensie werkt aan de invoering van een nieuw *lessons learned* informatiesysteem, wat het huidige proces zal versnellen en verbeteren. De verwachting is dat dit systeem medio 2024 getest kan worden.

Met betrekking tot aanbeveling 2.3 onderschrijft het kabinet het belang van rolvastheid en onderlinge afstemming in het interdepartementale voorbereidingstraject. IOB haalt een aantal voorbeelden aan waaruit zou blijken dat op deze vlakken verbetering mogelijk was in de parlementaire aanloop naar de inzet van het C-130-detachement. De tijdsdruk die ontstond in de aanloop naar het beoogde vertrek van het C-130-detachement is deels te verklaren door het immer bestaande spanningsveld tussen enerzijds het militaire planningsproces, waarbij Nederland veelal onderdeel is of wordt van een bredere internationale coalitie en moet opereren in een dynamische omgeving, en anderzijds de parlementaire verantwoording, waarbij het kabinet afhankelijk is van de planning van de Tweede Kamer. De snelheden van deze twee speelvelden kunnen uit elkaar lopen, waardoor zaken in het gedrang kunnen komen. Het kabinet heeft echter beide belangen continu in ogenschouw en tracht de Kamer zo transparant, volledig en tijdig mogelijk te informeren.

3. Ondanks dat de Nederlandse C-130 minder is ingezet dan aangeboden, heeft het detachement haar operationele doelstelling behaald en is de VN naar behoren logistiek

³ Kamerbrief met beleidsreactie op eindevaluatie Nederlandse bijdrage RSM Afghanistan (Kamerstuk 27 925, nr. 941); Kamerbrief over kabinetsreactie op de eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali tussen 2014 en 2019 (Kamerstuk 29 521, nr. 451).

ondersteund. Een lager dan voorziene benutting van de C-130 is vanuit de missiecontext verklaarbaar. Ervaringen van partnerlanden uit het rotatiemechanisme hadden echter tot een realistischer verwachtingspatroon moeten leiden.

Aanbevelingen:

3.1. Houd rekening met het beperkende effect dat nationale regelgeving kan hebben op inzetbaarheid in VN-missies en communiceer hier actief over, zowel met New York als in het veld.

3.2. Zet voorafgaand aan een inzet in op eenduidige interne communicatie naar uit te zenden personeel toe waarbij verwachtingenmanagement centraal staat.

Met de inzet van het C-130-detachement gaf het kabinet invulling aan de doelstelling om de VN-missie MINUSMA in Mali te ondersteunen met luchttransportcapaciteit. Het kabinet onderschrijft dat het Nederlands C-130 detachement deze doelstelling behaald heeft. Het Nederlandse detachement heeft de gevraagde opdrachten met een hoog niveau van professionalisme uitgevoerd, zoals ook IOB in haar evaluatierapport opmerkt.

Het kabinet onderschrijft de constatering van IOB dat de C-130 minder werd ingezet dan aangeboden. De VN-eisen ten behoeve van luchttransportcapaciteit, geformuleerd in de *statement of unit requirement* (SUR), bevatte een uitgebreide takenlijst, waardoor de verwachting ontstond dat de C-130 voor uiteenlopende taken zou worden ingezet. De SUR is echter een VN-document dat voorafgaand aan de start van de missie wordt opgesteld en slechts incidenteel wordt bijgesteld. Hierdoor bleek de SUR niet toegespitst op de concrete behoeften van MINUSMA. MINUSMA had naast het rotatiemechanisme tevens beschikking over verschillende opties ten behoeve van transport, waaronder langlopende contracten met civiele aanbieders van luchttransport. Deze civiele contracten verminderden de afhankelijkheid van MINUSMA van de bijdrage van VN-lidstaten. Dit deed echter niet af aan het belang van het rotatiemechanisme. Deze continue bijdrage van hoogwaardige militaire transportcapaciteit vanuit VN-lidstaten diende als een zogenaamde «verzekeringsspolis» voor MINUSMA: in geval van nood stelt het de missie in staat snel te reageren met een toestel dat een breed spectrum van taken aankan.

Met betrekking tot aanbeveling 3.1 onderschrijft het kabinet het belang van actieve communicatie over de mate van inzetbaarheid, zowel naar de militairen toe, de missie als naar de VN. Zoals IOB aangeeft, zijn er diverse redenen geweest voor de onderbenutting van de C-130. Over de redenen die betrekking hebben op de Nederlandse regelgeving, de rusttijden en de beperking op overnachtingen buiten Bamako, is gecommuniceerd met de VN tijdens de *fact finding mission* in het inzetgebied. De andere twee redenen die worden genoemd in de evaluatie hebben niet te maken met nationale regelgeving, maar met het materieel zelf, de C-130, te weten de kostprijs en de onderhoudsdagen.

Met betrekking tot aanbeveling 3.2 erkent het kabinet het belang van eenduidige interne communicatie naar uit te zenden personeel. Defensie heeft hier inzake de inzet van de C-130 veel aandacht aan besteed, maar ziet in dat dit in een vervolgmis­sie nog steviger mag worden gedaan. Daarbij is het van belang op te merken dat de daadwerkelijke inzet van luchttransportcapaciteit afhankelijk is van de behoefte van de missie en daarmee op voorhand altijd onvoorspelbaar is.

4. Het VN-hoofdkwartier en de VN-missies in het veld opereren op sommige vlakken parallel aan elkaar. VN-missies in het veld zijn autonoom en budget-gedreven wat zijn weerslag kent op beslissingen omtrent de inzet van dure luchttransportcapaciteit.

Aanbeveling:

4.1. Onderhoud al tijdens de planningsonderhandelingen met het VN-hoofdkwartier contact met de VN-missie in het veld, omdat deze haar eigen, autonome dynamiek kent. Zulke contacten kunnen gelegd worden tijdens bezoeken aan het veld voorafgaand aan de inzet (*fact finding missions*). Hierdoor kunnen eventuele onduidelijkheden in de communicatie tussen VN-hoofdkwartier en -missie vroegtijdig aan het licht komen, evenals mogelijke discrepanties tussen de gevraagde (door hoofdkwartier in New York) en realistisch voorziene inzet en benutting (MINUSMA);

4.2. Vergroot het bewustzijn over het budget-gedreven karakter van VN-missies op het gebied van aansturing van luchttransportcapaciteit.

Het kabinet herkent dat het VN-hoofdkwartier en de VN-missies in het veld op sommige vlakken verschillend opereren. De formele afstemmingslijn voor een missiebijdrage voor lidstaten verloopt tussen de respectieve hoofdsteden en het VN-kantoor in New York. Het kabinet is van mening dat deze centrale opzet de meest effectieve wijze is om de coördinatie en aansturing van VN-missiebijdrage beheersbaar te maken voor de VN.

Het kabinet onderschrijft aanbeveling 4.1 ten dele, en ziet in dat het onderhouden van contact met de VN-missie in het veld van meerwaarde kan zijn voor de informatiepositie tijdens de planningsfase. Het kabinet heeft hieraan met betrekking tot de bijdrage van het C-130 detachement invulling gegeven via de Nederlandse ambassade in Bamako, de daar geplaatste defensieattaché en de Nederlandse *senior national representative* die ten tijde van de planningsfase reeds in MINUSMA actief waren. Daarnaast zijn de Nederlandse militair adviseurs bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging van de Verenigde Naties in New York nauw betrokken geweest bij de planningsfase.

Met betrekking tot aanbeveling 4.2 is het kabinet zich bewust van het budget-gedreven karakter van VN-missies. De kosten per vlieguur zijn echter niet alleen bepalend voor de afweging of civiele of militaire capaciteiten worden gebruikt. De VN heeft contracten met civiele aanbieders en militaire capaciteit is primair voor die inzet die niet civiel uitgevoerd kan worden of bij het ontbreken van voldoende civiele capaciteit. De kosten per vlieguur hebben hier nauwelijks invloed op. Het is van belang dat VN-missies beschikbaarheid hebben over militaire vliegcapaciteit, ook als de missiecontext niet vereist dat deze ten volle wordt benut. Dit verhoogt de effectiviteit van VN-missies en de veiligheid van *peacekeepers* die in de missie dienen.

5. Een rotatiemechanisme voor schaarse (vlieg)capaciteit kent zowel voor- als nadelen voor de VN.

Aanbeveling:

5.1. Blijf inzetten op deelname aan rotatiemechanismen voor schaarse nichecapaciteit in VN-verband.

5.2. Stuur bij de VN, in lijn met aanbevelingen van de VN Special Committee on Peacekeeping Operations, aan op verlaging van transactiekosten door administratieve vereenvoudiging (bijv. door verhoging van de uitzendtermijn).

Het kabinet is ervan overtuigd dat het rotatiemechanisme zoals gestart en gecoördineerd door Noorwegen een effectieve manier is om de beschikbaarheid van belangrijke capaciteiten voor VN-vredesmissies te garanderen. Het biedt deelnemende landen een duidelijke start- en einddatum waartussen zij hun capaciteit kunnen aanbieden, wat helderheid geeft in het nationale planningsproces. Daarnaast heeft het rotatiemechanisme naar tevredenheid gefunctioneerd. Het kabinet acht het aannemelijk dat een dergelijk construct in de toekomst ook in andere missies zal worden toegepast en steunt dat. Het kabinet onderschrijft aanbeveling 5.1 dan ook volledig.

Met betrekking tot 5.2 erkent het kabinet dat een lagere administratieve last gestimuleerd kan worden, maar wil tegelijkertijd benadrukken dat het uitvoeren van een VN-missie complexe multilaterale samenwerking vereist waarin bureaucratische processen onvermijdelijk en zelfs noodzakelijk zijn. Herhaaldelijk heeft de VN *Special Committee on Peacekeeping Operations* het VN-secretariaat aanbevolen om de processen te wijzigen waardoor multinationale bijdragen, waaronder het rotatiemechanisme, beter worden geacommodeerd. Dit zou een aanzienlijke verlaging van de administratieve lasten met zich meebrengen. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zal hierover verder in gesprek gaan met de VN.

Ter afsluiting

Het kabinet hecht waarde aan de conclusies en aanbevelingen die naar voren komen in de eindevaluatie van IOB. Deze conclusies en aanbevelingen vormen een leidraad voor het kabinet bij de voorbereiding en uitvoering van toekomstige Nederlandse bijdragen aan internationale missies, bijvoorbeeld in VN-verband of als onderdeel van een rotatiemechanisme. Het is belangrijk op te merken dat deze bijdragen vaak plaatsvinden in uitdagende en complexe omgevingen. Ondanks de uitdagende omstandigheden, waarin resultaten niet gemakkelijk te behalen zijn en waar inzet gepaard gaat met risico's, acht het kabinet het nog steeds van belang om bij te dragen aan internationale missies ter bevordering van de internationale rechtsorde en het bevorderen van stabiliteit.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
G.E.W. van Leeuwen