Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2013–2014

# 29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies

A

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN DEFENSIE, DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2013

Met deze brief informeren wij u, in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet, over het besluit van het kabinet een Nederlandse bijdrage te leveren aan de *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali* (MINUSMA).

### Essentie

Het kabinet heeft naar aanleiding van een verzoek van de VN besloten de volgende bijdrage te leveren aan MINUSMA:

- 220 militairen voor de inlichtingenketen van de militaire component van de VN-missie. Dit betreft:
  - 70 analisten en inlichtingenpersoneel voor de *All Source Information Fusion Unit* (ASIFU), werkzaam op en vanuit hoofdkwartieren in Bamako en Gao.
  - Een verkenningseenheid 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 maakt hiervan deel uit.
- Zoals gebruikelijk zijn bij aanvang en de beëindiging van militaire missies extra militairen nodig in de ondersteuning.
- 30 functionarissen voor de politiecomponent (maximaal 20 KMar functionarissen en tien politieagenten), bij voorkeur ondergebracht op dezelfde locaties als de Nederlandse militairen.
- 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. Het streven is deze ook in Gao en Bamako geplaatst te krijgen.

kst-29521-A
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

De VN begeleidt Mali op weg naar een functionerende overheid die veiligheid en andere diensten aan de bevolking levert in het hele land. De Nederlandse 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. Voor een land als Nederland, dat sterk gebaat is bij internationale samenwerking, is het belangrijk om in internationaal verband medeverantwoordelijkheid te dragen.

De inhoud van de militaire bijdrage worden bepaald door het streven een wezenlijke bijdrage te leveren aan het welslagen van deze missie. De omvang wordt mede bepaald door de wens een samenhangende, zelfredzame bijdrage te leveren, die maakt dat Nederlandse militairen uiteindelijk zo min mogelijk afhankelijk zijn van anderen voor het uitvoeren van hun taken en voor hun bescherming. Anders dan in het verleden, bijvoorbeeld in Uruzgan en Srebrenica, dragen de Nederlandse militairen geen gebiedsverantwoordelijkheid.

De Nederlandse bijdrage wordt in beginsel geleverd tot eind 2015, ervan uitgaande dat de VN Veiligheidsraad het mandaat van MINUSMA na 25 april 2014 verlengt. Halverwege 2015 zal het kabinet een tussentijdse evaluatie opstellen. Mede op grond van deze evaluatie zal het kabinet een besluit nemen over de verlenging of de beëindiging van (elementen van) de Nederlandse bijdrage aan deze VN-missie vanaf eind 2015.

De complexe problematiek in Mali vraagt om een geïntegreerde («3D»-)benadering. 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 ontwikkelingsprogramma wordt het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inspanningen verder versterkt.

Met inachtneming van het toetsingskader wordt hieronder achtereenvolgens ingegaan op gronden voor deelneming, de ontwikkelingen in Mali, de organisatie van MINUSMA, de operationele aspecten van de Nederlandse inzet en financiën.

## Gronden voor deelneming

Deelneming aan deze VN-missie dient verscheidene Nederlandse belangen. Nederland heeft belang bij internationale veiligheid, stabiliteit en een goed functionerende rechtsorde. In de recent uitgebrachte Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) kondigt het kabinet aan bij de verwezenlijking van deze strategische doelstellingen de aandacht vooral te richten op instabiele regio's in de nabijheid van Europa. De Sahel in Afrika is zo'n regio. Op dit moment is er sprake van verschuivende machtsverhoudingen waarbij de Verenigde Staten zich meer dan voorheen richten op Azië. Europa, en daarmee Nederland, zal zijn belangen in toenemende mate zelfstandig moeten behartigen, zeker in de directe nabijheid. Europa zal zelf moeten voorkomen dat er dicht bij huis een onbeheersbare situatie ontstaat. Daarbij is het van belang de problemen in landen van oorsprong aan te pakken en niet te wachten tot ze overslaan naar Europa en Nederland.

De problematiek in Mali kent een sterke regionale dimensie. Het internationale terrorisme en de criminele netwerken gaan landsgrenzen ver te

buiten. De combinatie van het ontbreken van effectief en legitiem staatsgezag, grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme dreigt niet alleen Mali, maar ook de toch al fragiele regio aan de zuidgrens van Europa verder te destabiliseren.

Het noorden van Mali is een broedplaats geworden van extremisme en een vrijplaats voor het opleiden van terroristen en het voorbereiden en uitvoeren van terroristische aanslagen. Dit wordt geïllustreerd door de aanslagen op een Algerijns gascomplex (januari 2013) en een uraniummijn in Niger (mei 2013). Deze werden gepleegd door een splinterbeweging van *Al Qaeda in the Islamic Maghreb* (AQIM) die vanuit Mali opereerde.

Mali ligt van oudsher op een kruispunt van smokkelroutes. Deze lopen vanuit Zuid-Amerika naar Europa, waar ze aansluiten op Europese criminele netwerken, of naar oostelijk of zuidelijk Afrika. Via deze routes worden drugs en wapens verhandeld en gesmokkeld. Daarnaast is Mali inmiddels een belangrijk verzamelpunt in Afrika op de zuid-noord route voor mensenhandel en illegale migratie. Via de grote, ongecontroleerde ruimte in noord-Mali vinden mensen en goederen via onder andere Niger hun weg naar Libië en de kust van de Middellandse Zee. Opbrengsten uit deze activiteiten en losgeld dat naar aanleiding van ontvoeringen wordt betaald, vormen ook een belangrijke financieringsbron van terroristische activiteiten. Verdere destabilisering van deze kwetsbare regio zal de aanwas van de stroom van migranten tot gevolg hebben die vanuit en via de Sahel Europa proberen te bereiken.

Solidariteit met de burgerbevolking van Mali vormt een andere belangrijke overweging die ten grondslag ligt aan het kabinetsbesluit. De Malinese bevolking wordt hard getroffen door de armoede, instabiliteit, onveiligheid en de mensenrechtenschendingen als gevolg van de crisis in het land. De crisis heeft geleid tot 350.000 ontheemden en 170.000 vluchtelingen. Artikel 90 van de Nederlandse Grondwet stelt dat de regering de internationale rechtsorde bevordert, waarbij het waarborgen van mensenrechten nadrukkelijk een rol speelt. Deelneming aan MINUSMA sluit ook aan bij de actieve rol die Nederland speelt in de internationale discussie over het grote belang van «*human security*». Een bijdrage aan MINUSMA is in overeenstemming met ons langdurige partnerschap met Mali op het terrein van ontwikkeling en biedt de mogelijkheid om in samenhang met het bilaterale OS-programma de effectiviteit van de totale Nederlandse inspanningen een impuls te geven.

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 grondstoffenpartner. In West-Afrika is Nederland gemiddeld de vijfde handelspartner.

## MINUSMA

Resolutie 2100 (april 2013) vormt de basis voor MINUSMA. De missie heeft een breed en geïntegreerd mandaat gekregen, voor een initiële periode van twaalf maanden (tot 30 juni 2014). Het is waarschijnlijk dat de VN Veiligheidsraad de missie enige jaren in stand houdt. Centrale doelstellingen zijn de stabilisering van belangrijke bevolkingscentra, steun voor het herstel van het staatsgezag in heel Mali, bemiddeling bij politieke dialoog en verzoening, steun bij de organisatie van verkiezingen, bescherming van burgers en ondersteuning bij humanitaire hulp. Van belang zijn ook de doelstellingen om te helpen oorlogsmisdaden te

bestraffen en cultureel erfgoed te beschermen. Om de doelstellingen te bereiken, met uitzondering van de bemiddeling bij dialoog, verzoening en verkiezingen, mag de missie op basis van hoofdstuk VII van het VN Handvest alle noodzakelijke middelen inzetten. Een unicum in het mandaat is de aanwijzing van Frankrijk als militaire escalatiemacht (*parallel force*). Frankrijk is in resolutie 2100 geautoriseerd om MINUSMA te ondersteunen: «to intervene in support of elements of MINUSMA when under imminent and serious threat». De precieze uitvoering van deze afspraak is vastgelegd in een technische overeenkomst tussen Frankrijk en de VN. Hierin is onder meer bepaald dat de *Force Commander* van MINUSMA namens de Secretaris-Generaal van de VN de hulp van de Franse troepen direct kan inroepen. De verkleining van operatie Serval heeft geen invloed op deze overeenkomst.

Geleerde lessen uit het verleden, zoals de noodzaak om robuust te kunnen optreden en te beschikken over een goede informatiepositie en een stevige inlichtingencapaciteit, zijn in het MINUSMA-mandaat verwerkt. De VN begeleidt Mali op weg naar een functionerende overheid die veiligheid en andere diensten aan de bevolking levert in het hele land. De Nederlandse bijdrage is erop gericht de VN in de eerste fase van de missie te ondersteunen. Nederland levert een specifieke militaire bijdrage om de VN-missie op de rails te krijgen, namelijk een integrale bijdrage aan de inlichtingencapaciteit. Deze is goed overdraagbaar aan andere landen, wanneer Nederland besluit de deelneming aan de missie te beëindigen.

## Politiek

In januari 2012 brak opnieuw, na eerdere opstanden in de jaren zestig, negentig en in 2007, een Toeareg-rebellie uit in het noorden van Mali. Vervolgens werd op 22 maart 2012 president Touré afgezet door een groep militairen onder leiding van kapitein Amadou Sanogo, uit onvrede over de zwakke positie van het leger dat niet was toegerust om de opstand te bestrijden. Mede door het onvermogen van de overheid om het staatsgezag te herstellen, veranderde het noorden van Mali in de loop van 2012 in een vrijhaven voor gewapende en terroristische groeperingen. Zij werkten regelmatig in tijdelijke en wisselende coalities samen. Daarbij wisten jihadistische groeperingen de (seculiere) Toeareg-rebellen te marginaliseren en de controle in noord-Mali over te nemen. In april 2012 maakten de coupplegers onder internationale druk plaats voor een interim-regering. In december 2012 was het politieke transitieproces geheel vastgelopen en werd interim-premier Diarra tot aftreden gedwongen door de coupplegers. Begin januari 2013 begonnen jihadistische groepen een opmars richting het zuiden en wisten zij door te breken tot de *de facto* grens tussen het noorden en zuiden van Mali. Op 11 januari jl. startte Frankrijk, op verzoek van de Malinese autoriteiten en met steun van de VN Veiligheidsraad, een militaire interventie (operatie *Serval*) met als doel de Malinese territoriale integriteit te herstellen. De komst van de Fransen werd door de Malinese bevolking verwelkomd. De Fransen, ondersteund door de *African-led International Support Mission to Mali* (AFISMA) en het Malinese leger, wisten het noorden te heroveren op de rebellen. De interim-regering nam eind januari een routekaart voor transitie aan om de territoriale integriteit en de constitutionele orde in Mali te herstellen.

Een langdurig onderhandelingsproces in Ouagadougou, onder bemiddeling van de president van Burkina Faso, leidde op 18 juni 2013 tot een voorlopig akkoord tussen de interim-regering en verschillende gewapende groepen uit het noorden, met als voorwaarde dat vredesonderhandelingen zouden worden voortgezet binnen zestig dagen na het aantreden van een gekozen regering. Naast een staakt het vuren regelde

dit akkoord de terugkeer van het bestuur en het leger naar Kidal. Daardoor werden presidentsverkiezingen in heel Mali mogelijk, een van de voorwaarden van de routekaart. Een eerste stap in de ontwapening van gewapende groeperingen was hun «cantonnement» (kampen ingericht voor opvang van strijders) in afwachting van een definitief akkoord. Het akkoord voorzag ook in een internationale commissie die ernstige misdrijven en mensenrechtenschendingen onderzoekt.

De presidentsverkiezingen vonden plaats in juli en augustus 2013 en verliepen naar omstandigheden goed. Ibrahim Boubacar Keita werd met duidelijke meerderheid gekozen. De verwachtingen voor zijn presidentschap zijn bij zowel de bevolking als de internationale gemeenschap hooggespannen. Met de benoeming van de ministersploeg op 8 september jl. kan de regering haar beleid formuleren. Nu zal moeten blijken of Keita inderdaad in staat is de nodige hervormingen door te voeren. Er was kritiek op enkele van zijn ministersbenoemingen. Tegelijk trad hij krachtig op tegen de voormalige coupplegers. De invloed van coupplegers Sanogo is sterk teruggedrongen. Sanogo's eerdere bevordering tot 4-sterren generaal wordt gezien als handreiking om hem vrijwillig te laten terugtreden; hij vervult op dit moment geen formele positie meer binnen het Malinese leger. Veelzeggend is de uitspraak van Keita dat «er geen ruimte is voor twee kapiteins op dit schip». Ook het merendeel van Sanogo's handlangers is van het toneel verdwenen.

Keita wil zich richten op verzoening, oplossing van de problemen in het noorden, aanpak van corruptie, hervorming van de staat (o.a. door decentralisatie) en ontwikkeling (met specifieke aandacht voor de positie van het noorden), landbouw, werkgelegenheid, onderwijs en gezondheidszorg. Door middel van regionale en nationale consultaties wil de regering de Malinese bevolking inspraak geven in de koers die Mali nu moet inslaan. De eerste onderhandelingen met vertegenwoordigers uit het noorden zijn in september jl. gestart. Daarnaast zal de regering het mandaat en de samenstelling van de door de interim-regering aangestelde, maar ineffectieve, verzoeningscommissie aanpassen. Veel Malinezen zijn van mening dat het verzoeningsproces, waarbij de aanpak van straffeloosheid een basisvoorwaarde is, van onderaf moet groeien en niet van bovenaf moet worden opgelegd.

**Veiligheid**

De VN Veiligheidsraad autoriseerde in december 2012 AFISMA en de EU richtte in februari 2013 een trainingsmissie op ter versterking van het Malinese leger (EUTM Mali). Op 25 april 2013 richtte de VN Veiligheidsraad de opvolger van AFISMA op, MINUSMA.

Mede dankzij operatie *Serval* en MINUSMA is de situatie in het noorden inmiddels relatief kalm. Het is echter onzeker in hoeverre de situatie werkelijk stabiel is. Er is nog steeds een groep aanwezig die streeft naar een onafhankelijk noord-Mali («Azawad») en de jihadisten zijn nog niet volledig verdwenen. De dreiging die nog steeds uitgaat van de jihadisten blijkt ook uit de aanslagen die eind september en begin oktober werden gepleegd in de noordelijke steden Timboektoe, Gao en Kidal. Tegelijk wisten Serval en MINUSMA verschillende terroristen uit te schakelen en explosieven in beslag te nemen, ook recentelijk nog middels operatie *Hydra* van eind oktober. Op 23 oktober jl. kwamen twee Tsjadische MINUSMA-militairen om bij een aanslag in Tessalit. Er zijn bovendien etnische conflicten tussen en binnen Arabische, Toeareg en Peuhl gemeenschappen. Banditisme en drugshandel blijven een veiligheidsprobleem en de terugkeer van ontheemden (naar schatting 140.000) zorgt voor spanning. In sommige gevallen worden zij door achterblijvers van

collaboratie met jihadisten beschuldigd. Ook ontstaan er door de terugkeer van ontheemden disputen over land. Voedselschaarste, mede als gevolg van langdurige droogte en andere ecologische omstandigheden, vormt een andere bron van potentiële conflicten.

Gewapende groepen in Mali vormen een complex en continu wisselend geheel. De belangrijkste gewapende partijen zijn op dit moment de *Mouvement National pour la Liberation de l'Azawad* (MNLA, Toeareg-groepering), AQIM (jihadistische groepering), en de *Mouvement pour l'Unicité et du Jihad en Afrique de l'Ouest* (MUJAO, jihadistische groepering).[1] De verschillende partijen hebben zware verliezen geleden en zijn versplinterd. Buitenlandse jihadisten hebben Mali naar verluidt grotendeels verlaten, terwijl veel Malinese jihadisten zijn opgegaan in de bevolking. De recente fusie tussen MUJAO en een splintergroepering van AQIM en de voorzichtige toenadering tussen MNLA en AQIM, laten zien dat jihadisten zich aanpassen aan de nieuwe situatie. Vooral rondom Kidal zijn er nog steeds spanningen tussen de MNLA en het Malinese leger en heerst er wantrouwen ten opzichte van de overheid. Daarnaast zijn er sterke aanwijzingen dat groepen uit noord-Mali banden hebben met andere terroristische organisaties in de regio, zoals Boko Haram in Nigeria. De ontwikkelingen in Mali en de regio beïnvloeden elkaar over en weer. Hierdoor blijft de regionale veiligheidssituatie instabiel, zoals de eerder genoemde aanslagen in Algerije en Niger illustreren.

*Malinese strijdkrachten*

Nadat het Malinese leger in 1991 een staatsgreep pleegde, hebben achtereenvolgende regeringen geprobeerd het leger te verzwakken, om het risico van toekomstige staatsgrepen te verkleinen. Rekrutering werd een zaak van politieke- en familieconnecties, waardoor het kopen van functies gebruikelijk werd, in plaats van benoemingen op grond van verdienste. Deze ontwikkeling heeft de kwaliteit van het Malinese leger ernstig aangetast. De gevechtscapaciteit is minimaal, moreel en discipline zijn onder de maat, leiderschap ontbreekt en de bevelstructuur functioneert in sommige gevallen niet. Inmiddels beseft de Malinese regering dat het leger in staat moet worden gesteld zelfstandig de territoriale integriteit van Mali te handhaven. De legerleiding en de overheid staan positief tegenover de benodigde hervormingen. De EU-trainingsmissie (EUTM Mali) ondersteunt de Malinese regering om deze politieke wil in de praktijk te brengen. Keita benoemde bovendien een burger tot Minister van Defensie. Hiermee toont de regering dat zij belang hecht aan een professioneel leger onder democratisch toezicht.

*Politie en justitie*

De binnenlandse veiligheidsdiensten bestaan uit de nationale politie, gendarmerie en nationale garde. Deze diensten functioneren matig tot slecht en zijn in sommige regio's onzichtbaar. Waar ze aanwezig zijn, zijn corruptie en nepotisme de norm. Ook in de justitiesector is corruptie breed vertakt en diep geworteld. In combinatie met de beperkte toegang tot het rechtssysteem (vooral in het noorden), leidt dit tot een mate van straffeloosheid die een destabiliserend effect heeft op de democratische instituties in Mali. De corruptie wordt veelal gefinancierd uit de illegale doorvoer van onder andere drugs en wapens. De bestrijding van corruptie in de veiligheidsdiensten en justitie is dan ook van cruciaal belang voor de stabilisering van het land. UNPOL, dat wil zeggen de politie- en justitie-

[1] Daarnaast zijn verschillende andere, minder prominente, (gewapende) partijen actief in noord-Mali zoals Ansar ed-Dine, de groep onder leiding van Mokhtar bel Mokhtar en de *Haut Consil pour l'Unité de l'Azawad*.

component van MINUSMA, zet zich hiervoor in door training en advisering van de veiligheidsdiensten en versterking van het justitieapparaat. Voor de langere termijn is er behoefte aan verdere structurele versterking en hervorming van het politie- en justitieapparaat.

**Mensenrechten**

Sinds de bezetting van het noorden door rebellengroeperingen hebben zich enkele incidenten van ernstige mensenrechtenschendingen voorgedaan. Na het uitbreken van de gevechten in januari jl. hebben ook groepen binnen het Malinese leger wraakacties uitgevoerd en mensenrechtenschendingen begaan (Kamerstuk 32 735, nr. 73). Ruim tweehonderd verdachten zitten inmiddels vast. Het Internationaal Strafhof is een onderzoek begonnen naar oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid sinds het uitbreken van gewelddadigheden in 2012. Met de ondertekening van het pre-akkoord van 18 juni 2013 is het aantal mensenrechtenschendingen afgenomen. Hoewel Mali veel internationale mensenrechtenverdragen heeft geratificeerd, zijn deze niet allemaal omgezet in nationale wetgeving.

De vrouwenrechten in Mali staan onder druk. De traditionele Malinese cultuur draagt bij aan een maatschappelijk taboe ten aanzien van het spreken over geweld tegen vrouwen. De prioriteiten van de nieuwe regering op dit vlak moeten nog blijken. De wens van de commandant van het Malinese leger om met *UN Women* samen te werken op het gebied van preventie van *gender based violence* door de Malinese strijdkrachten is een positieve ontwikkeling.

**Humanitaire situatie**

Ruim vijf miljoen mensen zijn getroffen door de crisis in Mali. Bijna 350.000 mensen vluchtten van het noorden naar het zuiden, waar zij veelal door familie zijn opgevangen. Dankzij de toegenomen veiligheid is de terugkeer van deze ontheemden naar het noorden inmiddels op gang gekomen, met name naar de regio's Gao en Timboektoe. Daarnaast bevinden zich nog altijd ruim 170.000 Malinese vluchtelingen in buurlanden (70.000 in Mauritanië, 50.000 in Niger en 50.000 in Burkina Faso). Tot slot kampen 3,5 miljoen mensen met voedselonzekerheid, waarvan circa 1,4 miljoen onmiddellijk voedselhulp nodig hebben. De voedselzekerheidssituatie in het noorden is verslechterd. Daar is momenteel 85 procent van de bevolking afhankelijk van voedselhulp, terwijl de autoriteiten nog niet in staat zijn om deze dienstverlening op zich te nemen. Op dit moment is, gegeven de voortdurende onveiligheid buiten de steden, de «humanitaire ruimte» voor organisaties zeer beperkt.

De VN heeft in 2013 circa 477 miljoen dollar nodig voor humanitaire hulp. Van deze behoefte is momenteel slechts 35 procent gefinancierd. Ontwikkelingen op het gebied van onveiligheid, droogte en de toenemende terugkeer van ontheemden en vluchtelingen kunnen ertoe leiden dat de humanitaire situatie in de nabije toekomst verslechtert. Deze kan bovendien nog verder verslechteren door de aanhoudende ondervoeding bij jonge kinderen. Er is een coördinatieplatform opgezet voor het herstel van de getroffen gebieden. Het platform stimuleert de politieke dialoog met nationale autoriteiten om een efficiënte transitie van humanitaire hulp naar ontwikkelingssamenwerking te waarborgen. Naast de reguliere humanitaire hulp die via organisaties als het *United Nations Children's Fund* (UNICEF), de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) en het Wereldvoedselprogramma (WFP) loopt, heeft Nederland dit jaar 2 miljoen euro voor humanitaire hulp in de Sahel vrijgemaakt. Deze bijdrage loopt via het Wereldvoedselprogramma. In 2012 was de Nederlandse bijdrage voor

humanitaire hulp in de Sahel 20,1 miljoen euro, hiervan was 7,2 miljoen euro voor Mali bestemd.

**Ontwikkelingssamenwerking**

Mali is een van de armste landen ter wereld. Het land kampt met een hoge bevolkingsgroei, analfabetisme, hoge moeder- en kindersterfte en een zeer hoge werkloosheid, met name onder jongeren. Verder laten zich de negatieve effecten gelden van voedselschaarste en grensoverschrijdende criminaliteit. De Malinese overheid is niet goed in staat om basisdiensten te leveren aan de bevolking. Daarnaast heeft de centrale overheid zich sinds de jaren negentig *de facto* teruggetrokken uit het noorden waardoor de bevolking gemarginaliseerd raakte. Mali is al sinds de jaren zeventig een partnerland van Nederland op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en ook de Europese Unie is al lange tijd in Mali actief als donor.

In reactie op de staatsgreep in 2012 schortten donoren de hulp aan de Malinese overheid op. Deze maatregel diende als signaal aan de Malinese regering dat het er geen sprake was van «business as usual». De sancties hebben politiek een gunstig effect gehad en hebben er mede toe geleid dat de coupplegers afstand deden van de macht ten gunste van een civiele interim-regering en dat in een later stadium verkiezingen werden georganiseerd. De keerzijde van de maatregel was dat de terugval in de Malinese overheidsfinanciën de basisdienstverlening nog verder onder druk zette. In februari 2013 stemde de Raad Buitenlandse Zaken in met geleidelijke en voorwaardelijke hervatting van de EU-hulp, middels een *State Building Contract* van 225 miljoen euro waarvan in juni jl. een eerste tranche van 90 miljoen euro is overgemaakt. Deze middelen worden ingezet om de prioriteiten uit het door de Malinese interim-regering geformuleerde «Plan pour la Relance Durable du Mali (PRED) 2013–2014» te ondersteunen op het gebied van onder meer democratisering, verkiezingen en verzoening, veiligheid, justitie, basisdienstverlening, water en infrastructuur, ook in het noorden van het land. Tijdens de internationale donorconferentie op 15 mei jl. in Brussel werd het PRED positief ontvangen door de internationale gemeenschap en werd ruim drie miljard euro aan steun toegezegd, waarvan ruim een miljard aan nieuwe middelen.

Nadat Nederland begin 2012 de bilaterale hulp aan Mali opschortte, is deze steun geleidelijk en onder voorwaarden hervat (Kamerstuk 32 605, nr. 122, april 2013). In de periode 2013–2017 worden de decentrale overheid en het maatschappelijk middenveld ondersteund om de lokale basisdienstverlening in de regio's Mopti, Segou, Gao en Timboektoe op het gebied van voedselzekerheid/water alsook seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) te verbeteren. Ook wordt een Veiligheid en Rechtsorde-programma uitgerold, gericht op versterking van de decentrale justitie- en veiligheidsketens die de belangen van de burger dienen, inclusief vergroting van de toegang tot recht. Hiermee wil Nederland bijdragen aan de aanpak van de grondoorzaken van het conflict, structurele straffeloosheid, corruptie binnen de justitie- en veiligheidsketens, de kloof tussen staat en burger en de gebrekkige uitvoering van decentralisatieprocessen.

Met genoemde aanpak brengt Nederland de geleerde lessen uit het verleden in praktijk. Concreet betekent dit dat in het OS-programma meer aandacht aan het noorden zal worden geschonken waarbij veiligheid een belangrijkere rol zal spelen. Tevens zal in de komende jaren meer aandacht worden besteed aan het op gang brengen van stabiliteit en duurzame ontwikkeling in het noorden. Feitelijk is daar door de gewijzigde context nu al een begin mee gemaakt.

## Samenhang

De complexe problematiek in Mali vraagt om een geïntegreerde («3D»-) benadering. 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. Nederland zal niet op al die terreinen even ambitieus bijdragen en zoekt daarom naar een aansluiting tussen de eigen activiteiten en die van andere partners, zoals de VN en de EU. Beide organisaties streven, net als Nederland, naar een sterk geïntegreerde inzet van militaire en civiele capaciteiten. Bovendien stellen zij zich ten doel de coördinatie van inspanningen van zowel multilaterale als bilaterale donoren op het terrein van politiek en ontwikkelingssamenwerking te versterken. Voorbeelden van fora waar deze coördinatie plaatsvindt en waar Nederland aan deelneemt, zijn de *Groupe de Soutien et Suivi sur le Mali* en donorconferenties.

Mali is een partnerland op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. In de afgelopen decennia heeft ons land een stevige positie en uitgebreid netwerk opgebouwd hetgeen veel *goodwill* oplevert, vooral in de regio's waar Nederland actief is met zijn ontwikkelingsprogramma. Deze positie bevordert een effectieve inzet in MINUSMA. Nederland zal die inzet vooral concentreren op Mali. Indien initiatieven gericht op de wijdere regio passen bij de Nederlandse beleidsprioriteiten en meerwaarde bieden voor ons land, zal worden bezien of hierbij kan worden aangehaakt.

Naast de algemene aansluiting bij de inzet van andere (multilaterale) partners zal ook worden bezien hoe onze bijdrage aan MINUSMA gekoppeld kan worden aan de overige inspanningen van Nederland in Mali. Daarbij wordt vooral gekeken hoe het Veiligheid en Rechtsorde-beleid en MINUSMA elkaar aanvullen en wederzijds versterken (zie operationele aspecten). De civiele experts die Nederland aan MINUSMA aanbiedt zullen, met dit element in het achterhoofd, worden geselecteerd. Ook zal worden bezien of Nederlandse civiele politiefunctionarissen en marechaussee binnen UNPOL ingezet kunnen worden in Gao, waar de Nederlandse Ambassade reeds actief is met haar ontwikkelingsprogramma's. Hierbij wordt initieel gekeken naar de ondersteuning van het justitieapparaat, een belangrijk onderdeel van het Veiligheid en Rechtsorde-programma. Bovendien zal worden bezien of het Veiligheid en Rechtsorde-programma moet worden bijgesteld of uitgebreid, om middels langere termijn hervormingsprogramma's nog beter aan te sluiten bij de politiecomponent van MINUSMA. Door zo'n samenhang tussen de inzet in MINUSMA en het bilaterale ontwikkelingsprogramma wordt het geïntegreerde karakter van de Nederlandse inspanningen verder versterkt.

In de afgelopen periode is, met het oog op de initiële stabilisering van Mali, al een aantal initiatieven genomen om de samenhang van de Nederlandse en internationale inzet vorm te geven. Zo heeft Nederland financieel bijgedragen aan de inzet van de Afrikaanse vredesmacht AFISMA, die inmiddels is opgegaan in MINUSMA. Ook levert Nederland een financiële bijdrage aan de training van AFISMA-troepen door het *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA) programma van de Verenigde Staten. Ook heeft Nederland luchttransportcapaciteit beschikbaar gesteld ten behoeve van operatie Serval via het *European Air Transport Command* (EATC). Daarnaast levert Nederland momenteel een staffunctionaris in het Belgische detachement dat deelneemt aan EUTM Mali en een senior analist in de *Joint Mission Analysis Cell* van MINUSMA. Op het gebied van menselijke veiligheid (*human security*) ondersteunt Nederland de verificatie van mensenrech-

tenschendingen door een lokale organisatie. Ook financiert Nederland de training van Malinese troepen door *UN Women* op het gebied van gender, bescherming van vrouwen en kinderen en internationaal humanitair recht. De EUTM-trainingsmodules op het gebied van gender en mensenrechten zijn complementair aan de trainingen verzorgd door *UN Women*. Ook draagt Nederland door steun aan het *Centre for Civilians in Conflict* bij aan de ontwikkeling van richtlijnen voor het voorkomen en adresseren van burgerschade tijdens internationale en nationale militaire (vredes)-operaties in Mali.

**Regionale dimensie**

De problematiek in Mali kent een sterke regionale dimensie. Het internationale terrorisme en de criminele netwerken gaan landsgrenzen ver te buiten. Ook omringende landen (met name Mauritanië, Niger en Algerije, maar ook Tunesië en Libië) hebben hiermee te maken. De VN en EU zijn op verschillende manieren en met wisselend succes in de regio actief, om de regionale dimensie van het probleem aan te pakken (onder andere via het *UN Office on Drugs and Crime* (UNODC), het *United Nations Office for West Africa* (UNOWA), de EU capaciteitsopbouwmissie EUCAP Sahel Niger, de EU grensbewakingsmissie in Libië en programma's in het kader van de EU contra-terrorisme strategie voor de Sahel). Hun visie op de aanpak van de regionale problematiek is verwoord in hun respectievelijke Sahel-strategieën. Ondanks accentverschillen in deze strategieën, benadrukken beide het belang van de nexus tussen veiligheid en ontwikkeling en hechten sterk aan een leidende rol voor regionale actoren, vooral voor de Afrikaanse Unie (AU) en de *Economic Community Of West African States* (ECOWAS).

Landen in de regio zijn actief betrokken. Burkina Faso heeft als vertegenwoordiger van ECOWAS een leidende rol op zich genomen in de bemiddeling tussen Bamako en de opstandelingen. De AU speelde een coördinerende rol bij het instellen van *Groupe du Suivi et du Soutien pour le Mali* en de organisatie van de donorconferentie in Addis Abeba in januari jl. Op veiligheidsterrein zijn AU- en ECOWAS-lidstaten de belangrijkste troepenleveraars, eerst aan AFISMA en nu aan MINUSMA. De Sahellanden werken samen op het gebied van voedselzekerheid via het *Committee on Drought Control in the Sahel* (CILSS). Op veiligheidsterrein hebben Algerije, Mali, Mauritanië en Niger een eerste stap gezet door het instellen van een *joint chiefs of staff committee* in Algerije. Deze samenwerking is echter nog weinig effectief. Daarom is een andere prioriteit in de aanpak van de VN en de EU het bevorderen van de verdergaande samenwerking tussen de Sahellanden en de landen van Noord-Afrika op het gebied van veiligheid. Dit gebeurt door politieke bemiddeling. Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal Bert Koenders is zeer actief op het terrein van het op gang brengen en houden van de politieke dialoog tussen landen en verantwoordelijke organisaties. De VN zou zijn *convening power* actief moeten inzetten. Nederland dringt daar in de geëigende fora ook op aan.

**Operatieconcept en organisatie MINUSMA**

Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal Bert Koenders (SRSG) staat aan het hoofd van MINUSMA. De militaire inspanningen staan onder leiding van de Rwandese *Force Commander* Jean Bosco Kazura. De missie heeft een geautoriseerde omvang van 11.200 militairen, 1440 politie/justitie-functionarissen (UNPOL) en civiele staf (omvang nog onbekend). Volledig gevuld is MINUSMA in grootte de vierde VN-missie. MINUSMA is duidelijk nog een missie in opbouw en de organisatiestructuur is nog niet geformaliseerd. MINUSMA beoogt samenhang te

creëren door een multidimensionale en decentrale opzet van de organisatie. De ondersteuning van politieke processen moet worden gecombineerd met de «robuustere» inzet ten behoeve van stabilisering en met de ontwikkelingsprocessen langere termijn, zoals de hervorming van de veiligheidsinstituties. Het hoofdkantoor van de missie is gevestigd in Bamako en er zijn regionale kantoren in Gao, Timboektoe en Kidal. Er is een breed draagvlak voor de missie, hetgeen blijkt uit de diversiteit aan landen die een bijdrage leveren. Zo neemt ook China (voor het eerst in VN-kader) deel met gewapende eenheden.

Direct na aanvang op 1 juli jl. moest de missie aan de slag met de presidentsverkiezingen en het politieke onderhandelingsproces in Ouagadougou. Nu een nieuwe Malinese regering is aangesteld, zal MINUSMA in overleg met de regering haar strategische plannen op de Malinese beleidsprioriteiten kunnen afstemmen. De SRSG verwacht het *Integrated Strategic Framework*, waarin de doelstellingen van MINUSMA en van de in Mali opererende VN-organisaties zijn samengebracht, begin 2014 te voltooien. Het wegnemen van de grondoorzaken van het conflict door middel van structurele ontwikkeling behoort niet tot de taken van MINUSMA. Dat is een verantwoordelijkheid van de Malinese regering die daarbij wordt ondersteund door VN-organisaties en andere donoren. De missie heeft een militair *Concept of Operations* en een civiel *Mission Concept* opgesteld en voorgelegd aan het hoofdkwartier in New York. Per 1 juli 2013 zijn AFISMA-troepen opgegaan in MINUSMA. De uitrol van de militaire component is momenteel het verst gevorderd, maar nog niet volledig. MINUSMA zal op zijn vroegst in het eerste kwartaal van 2014 volledig zijn ontplooid.

MINUSMA heeft een stevig mandaat op het gebied van mensenrechten. De mensenrechteneenheid richt zich op *transitional justice*, het onderzoeken van mensenrechtenschendingen en capaciteitsopbouw van de Malinese overheid op dit terrein (onder andere ten aanzien van het gevangeniswezen, opsporingsdeskundigen, rechters/aanklagers en *access to justice*). Ook zal MINUSMA de Malinese Mensenrechtencommissie ondersteunen. Verschillende activiteiten zijn reeds gestart. De samenwerking met het maatschappelijk middenveld verloopt goed. De rol van MINUSMA met betrekking tot verzoening moet nog worden gedefinieerd, afhankelijk van de prioriteiten van de nieuwe regering. MINUSMA is niettemin voornemens om Malinese instituties met verzoeningsmandaat te ondersteunen op zowel nationaal als lokaal niveau met financiële en technische middelen alsook via bemiddeling van de SRSG.

De Malinese autoriteiten zijn eerstverantwoordelijk voor de bescherming van burgers. In haar ondersteunende rol is MINUSMA echter gemandateerd om alle noodzakelijke middelen te gebruiken om burgers te beschermen. Het mandaat berust op twee elementen, namelijk de bescherming van burgers die worden bedreigd met fysiek geweld en van kinderen en vrouwen in gewapend conflict (inclusief seksueel geweld). Het belang dat de missie hecht aan burgerbescherming blijkt onder andere uit de plaatsing van de *Protection of Civilians*-eenheid binnen MINUSMA; deze valt rechtstreeks onder de SRSG. De elementen bescherming van kinderen en vrouwen in gewapend conflict zijn ondergebracht in twee zelfstandige eenheden. Daarnaast is aan de staf van de missiecommandant een *Protection of Civilians risk advisor* toegevoegd.

Gender is een prioriteit voor MINUSMA. De gender-eenheid van de missie richt zich vooral op de beleidsvorming om de participatie van vrouwen in het politieke proces te verbeteren en de gender-dimensie in *transitional justice* (meerwaarde van vrouwen in verzoeningsproces) en veiligheids-

sector hervormingsprocessen te integreren. MINUSMA werkt daarbij nauw samen met een netwerk van vrouwenleiders en met de nieuwe regering. Daarnaast richt *UN Women* zich op de meer ontwikkelingsgerelateerde aspecten van gender in Mali (verbetering van toegang tot onderwijs en gezondheidszorg voor meisjes en vrouwen, terugdringen huiselijk en seksueel geweld, etc.).

*Uitdagingen*

De doelstellingen van MINUSMA op het gebied van stabilisering, noodhulp en organisatie van verkiezingen lijken op korte termijn goed haalbaar. De lange termijn doelstellingen, zoals het verzoeningsproces, herstel van staatsgezag en het professionaliseren van de veiligheidssector, zullen een lange adem vergen en staan onder invloed van externe factoren, zoals de daadkracht van de Malinese overheid en de bereidheid van (de verschillende groepen onder) de bevolking. In de komende periode zal de samenwerking tussen de nieuwe regering en MINUSMA op deze terreinen vorm krijgen, resulterend in een aantal strategische documenten op het gebied van bijvoorbeeld politie- en justitiehervorming.

De kwalitatieve capaciteit van MINUSMA is een aandachtspunt. De missie investeert hierin door AFISMA-troepen in het kader van de overgang naar MINUSMA te ondersteunen op basis van de *Human Rights Due Diligence Policy* en de MINUSMA-troepen te trainen op het gebied van mensenrechten. Met de overgang van AFISMA naar MINUSMA is bovendien nog niet aan de volledige kwantitatieve behoefte voldaan. Met de terugtrekking van een deel van de Nigeriaanse troepen is de opbouw naar volledige militaire capaciteit vertraagd. In een aantal landen moet nog een besluit worden genomen over een mogelijke bijdrage. Daarnaast kampt de missie in deze beginfase nog met aanzienlijke logistieke uitdagingen en een tekort aan *enablers* zoals transporthelikopters, die de missie de flexibiliteit van optreden geven die in een groot land als Mali noodzakelijk is. Voor ondersteuning van de civiele aspecten van de missie zal de VN deze capaciteit commercieel inhuren. Om ook voor militaire acties over transporthelikopters te beschikken, heeft de VN andere landen actief benaderd. De missie werkt volgens het olievlek principe: eerst wordt de aandacht gericht op de steden. Afhankelijk van de beschikbare capaciteit wordt de focus uitgebreid naar kleinere steden in de regio's. Het zwaartepunt ligt op noordoost Mali (regio Gao), waar al een relatief grote Franse *footprint* aanwezig is en blijft.

*Coördinatie*

De verschillende missies die momenteel actief zijn in het gebied coördineren hun activiteiten op het gebied van veiligheid. Dit gebeurt onder meer door middel van de uitwisseling van liaisonofficieren, dagelijks overleg en de wederzijdse betrokkenheid bij het plannen van operaties. Om veiligheid en rechtsorde op lange termijn te verankeren is het noodzakelijk om de capaciteit van politie, nationale garde, gendarmerie en justitie te versterken. MINUSMA zal hieraan een bijdrage leveren, maar ook de EU onderzoekt of ondersteuning geboden kan worden, in aanvulling op andere inspanningen in de regio (EUCAP Sahel Niger, EUBAM Libië en in het kader van de EU contra-terrorisme strategie voor de Sahel).

Operatie Serval richt zich op de acute veiligheidsdreiging. Frankrijk zal, synchroon met de opbouw van MINUSMA, zijn operatie over de komende maanden afslanken. Serval zal wel als *parallel force* beschikbaar blijven, hetgeen is vastgelegd tussen Frankrijk en de VN. Ook zal Frankrijk zich

blijven richten op contraterrorisme en het bestrijden van opstandige elementen (*counterterrorism/counter-insurgency*), zoals vastgelegd in een bilaterale overeenkomst met Mali.

EUTM Mali richt zich op training en reorganisatie van het Malinese leger, waaronder het herzien en versterken van de commandostructuur. Om naast de operationele ook de institutionele capaciteit van de strijdkrachten te waarborgen zet de internationale gemeenschap, vooral via EUTM Mali, ook in op sterker civiel toezicht op het leger. Binnenkort spreekt de EU over mogelijk verlenging van het EUTM-mandaat waarbij gekeken wordt naar het trainen van extra bataljons. Door het Malinese leger naar een aanvaardbaar niveau te brengen kan het op termijn de taken die nu door Serval en MINUSMA worden uitgevoerd, overnemen. Het succes van EUTM Mali is in die zin mede bepalend voor de mogelijkheden tot afbouw van de militaire component van MINUSMA.

## Operationele aspecten

*Inzet Koninklijke Marechaussee en Nationale Politie*

De inzet van de Nederlandse bijdrage in UNPOL zal zich richten op de staf van UNPOL, het Directoraat-Generaal van de *Police Nationale* en de scholen van de veiligheidsdiensten. Nederland kan in totaal ongeveer dertig Nederlandse kandidaten (twintig KMar en tien politie) voor diverse functies aandragen. De uiteindelijke aantallen en werkgebieden hangen af van het selectieproces bij UNPOL.

Er zal worden bezien of de Nederlandse bijdrage aan UNPOL in de regio Gao kan worden geconcentreerd, waar het bilaterale Veiligheid en Rechtsorde-programma wordt uitgerold. In Gao worden gemengde teams van politie en Koninklijke Marechaussee voorzien, waarbij de politie zich kan richten op ondersteuning van de *Police Nationale* en de KMar meer op de ondersteuning van de gendarmerie en de *Garde Nationale*. Het doel is bij te dragen aaneen gezamenlijke en brede ontwikkeling van de veiligheidsdiensten in de regio Gao.

De Nederlandse politiebijdrage aan MINUSMA zal zich 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. Op het verzoek van UNPOL zullen Nederlanders deel uitmaken van de staf van de *transnational crime* eenheid en de gender-eenheid. Deze bijdragen zijn van belang om meer zicht te krijgen op grensoverschrijdende criminele stromen, waaronder drugs-, wapens- en mensensmokkel. Bovendien is gender een van de speerpunten van het Nederlandse beleid. Bij de school van de *Police Nationale* en de Gendarmerieschool zal de Nederlandse inzet zich richten op de advisering van de staven en op de ontwikkeling van algemene trainingsconcepten en curricula.

*Militaire bijdrage aan inlichtingenketen*

Om de effectiviteit van MINUSMA zo groot mogelijk te maken heeft de VN besloten om, voortbouwend op ervaringen in andere VN-missies, de inlichtingencapaciteit van de missie stevig op te zetten. Nederland kan een belangrijke bijdrage leveren met deze niche-capaciteit en richt de bijdrage zo in dat onderdelen aan andere lidstaten kunnen worden overgedragen als de vermindering of beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan de orde is. De VN is dan verantwoordelijk voor de vervanging.

Met een samenhangende bijdrage aan de gehele inlichtingenketen ontstaat een herkenbare nationale inbreng die bovendien niet wordt versnipperd over verschillende locaties en onderdelen. Nederland verkrijgt een sterke informatiepositie die zowel ten goede komt aan andere onderdelen binnen MINUSMA als aan de eigen Nederlandse bijdrage.

De *All Sources Information & Fusion Unit* (ASIFU) van in totaal 230 personen, van wie Nederland er 70 levert, is verantwoordelijk voor het verzamelen, verwerken en analyseren van informatie op basis waarvan de militaire leiding van MINUSMA orders aan de eenheden verstrekt. De inlichtingen die de ASIFU verzamelt en analyseert, zijn afkomstig van onder meer verkenningseenheden, helikopters en onbemande vliegtuigen. De Nederlandse bijdrage aan de ASIFU bestaat uit twee componenten. Enerzijds de commandant van de eenheid en enkele stafofficieren in de ASIFU-staf in Bamako die zich met name op analyse richt. Anderzijds een groot deel van de *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* (ISR) compagnie in Gao, die zich vooral op inlichtingenvergaring richt.

Ter versterking van de positie van de ASIFU levert Nederland voorts een verkenningseenheid van ongeveer 90 militairen van de speciale eenheden (*special forces*). De primaire taak van deze eenheid is het verzamelen van inlichtingen door middel van lange-afstandspatrouilles waarbij een grote mate van zelfredzaamheid is vereist. De verkenningseenheid is daarmee een van de sensoren voor de ASIFU. De analyse van de inlichtingen door de ASIFU vormt de basis voor de plannen van de staf van de *Force Commander*. Andere taken van de militairen van de verkenningseenheid zijn denkbaar, maar vergen per operatie de instemming van de Commandant der Strijdkrachten (CDS). Hierbij kan worden gedacht aan operaties die de risico's voor andere MINUSMA-eenheden verminderen, zoals het ontmantelen van verdekte wapen- en logistieke opslagplaatsen en het aanhouden van opponenten. Met de Nederlandse verkenningseenheid krijgt de *Force Commander* de beschikking over een kwalitatief hoogwaardige militaire capaciteit, die kan worden ingezet in gebieden die voor reguliere eenheden niet toegankelijk zijn. De verkenningseenheid is een afgebakende bijdrage, die een ander land kan overnemen, als Nederland besluit te stoppen met de bijdrage.

Defensie levert voorts een eenheid met vier Apache gevechtshelikopters. Met hun kwalitatief hoogwaardige sensoren zijn de Apaches zeer geschikt om inlichtingen te verzamelen voor de ASIFU. De vier helikopters versterken de inlichtingenketen aanzienlijk. Ook kunnen ze worden ingezet om gewapende groeperingen af te schrikken en om vuursteun te leveren. De Apaches leveren een bijdrage aan de bescherming van Nederlands personeel en zij vertegenwoordigen de escalatiedominantie van de Nederlandse bijdrage. Ook deze eenheid met gevechtshelikopters kan, als Nederland besluit te stoppen, door een ander land worden overgenomen.

*Overige zaken*

De geografische nadruk van de inzet komt te liggen op de regio Gao, waar de VN de meeste behoefte heeft aan informatie en inlichtingen en waar de Franse operatie Serval met veel materieel en personeel aanwezig is. Samenwerking met de Franse eenheden op het gebied van operaties en logistiek is goed mogelijk.

Defensie is in staat om op korte termijn de eenheden voor de Nederlandse bijdrage te leveren en beschikt over voldoende capaciteit en voortzettingsvermogen om de deelneming voor langere tijd te garanderen. De Nederlandse bijdrage zal in overleg met MINUSMA gefaseerd worden

ingezet, afhankelijk van de capaciteit van MINUSMA en partnerlanden om de eenheden de benodigde faciliteiten te bieden.

MINUSMA helpt de overheid van Mali haar legitimiteit te versterken en haar autoriteit over het gehele grondgebied van Mali te herstellen. Het mandaat en de *Rules of Engagement* (ROE) geven de missie voldoende armslag om haar taken te kunnen uitvoeren.

*Omvang bijdrage*

De militaire bijdrage bestaat uit 240 militairen in operationele functies (ASIFU (70), verkenningseenheid (90), individuele politiefunctionarissen (20 KMar), gewapende helikopters (60)) en 128 personen ten behoeve van bescherming van gevoelig materieel en logistieke ondersteuning. Bij de planning is uitgegaan van logistieke ondersteuning door de VN zoals beschreven in de VN-richtlijnen voor troepenleverende landen. In aanvulling hierop zal operatie *Serval* ondersteuning leveren. Zoals gebruikelijk wordt in het begin van de operatie een eenheid toegevoegd om de ontplooiing van de Nederlandse bijdrage mogelijk te maken. Er van uitgaande dat de VN inderdaad de benodigde logistieke ondersteuning levert, is een bijdrage van 368 militairen voorzien, naast de bijdrage van ongeveer tien civiele politiefunctionarissen en een aantal civiele experts. Bepalend voor de omvang van de Nederlandse militaire bijdrage is de keuze voor een integrale, samenhangende bijdrage aan de inlichtingenketen, om een voldoende niveau van zelfbescherming en ondersteuning te garanderen en om daadwerkelijk impact op de effectiviteit van de missie te hebben.

*Commandovoering*

De Nederlandse militaire eenheden staan onder bevel van de *Force Commander* vanuit Bamako. Ongeveer tien Nederlandse officieren, afkomstig uit de drie eerdergenoemde modules, maken deel uit van de staf van de *Force Commander*, waaronder een à twee sleutelfuncties. Hierdoor heeft Nederland te allen tijde direct invloed op de uitvoering van operaties. Er zijn geen caveats van toepassing op de inzet van Nederlandse militairen. Wel kan de hoogste Nederlandse militair in de staf van de *Force Commander* in opdracht van de CDS een opdracht van de *Force Commander* aan Nederlandse eenheden verbieden (*red card holder*). De CDS houdt te allen tijde volledige zeggenschap en kan dus zo nodig het bevel over de Nederlandse eenheden terugnemen. Deze werkwijze is mede ingegeven door geleerde lessen van eerdere missies.

*Medische keten*

In Bamako kunnen de militairen voor medische zorg terecht in een ziekenhuis dat door de VN wordt bekostigd. In Gao is een Chinese faciliteit voorzien die medische zorg op het niveau van een ziekenhuis biedt. Nederlanders kunnen ook een beroep doen op de Franse medische faciliteit in Gao. De Nederlandse eenheid in Gao wordt voorts voorzien van een eigen medische capaciteit met algemeen militair verpleegkundigen en een militair arts (niveau huisarts). In de regio Gao is medische evacuatie (medevac) gegarandeerd door operatie *Serval*. Hiermee is kwaliteit en tijdigheid van medische hulp gegarandeerd. In de beginfase van de missie zal Nederland bezien of de opbouw van de geplande medische voorzieningen van de VN volgens schema verloopt en aan de Nederlandse standaarden voldoet.

## Operationele risico's

*Veiligheid*

De Nederlandse eenheden zullen opereren vanuit Bamako en Gao. Vooralsnog is er geen sprake van een dreiging van een groot gewapend conflict. Er is echter wel een dreiging van terroristische activiteiten. De dreiging in Bamako en Gao wordt als beperkt beoordeeld, maar in de directe omgeving van deze steden is die hoger. Korte, hevige gevechtscontacten in de regio Gao, waar Nederlanders worden ingezet, zijn niet uitgesloten. Hoewel het een Nederlandse bijdrage aan inlichtingenketen betreft, valt dus niet uit te sluiten dat Nederlandse militairen worden blootgesteld aan geweld of bij gevechtshandelingen betrokken zullen zijn. Hiermee is bij de samenstelling van de militaire bijdrage rekening gehouden. Die garandeert voldoende capaciteit voor zelfbescherming. De keuze voor een samenhangende bijdrage en de gewenste robuustheid van zelfbescherming bepalen de omvang van de militaire bijdrage.

*Gezondheid*

Als gevolg van tropische ziektes, beperkte lokale hygiënische omstandigheden en extreme klimatologische omstandigheden, zijn de gezondheidsrisico's hoog. Om de risico's te beperken worden alle Nederlandse militairen gevaccineerd, nemen zij aanvullende hygiënische maatregelen en doorlopen zij een acclimatisatieprogramma.

*IED dreiging*

Gewapende jihadistische groeperingen beschikken over de capaciteit om *Improvised Explosive Devices* (IED's) te plaatsen. De MIVD oordeelt dat de dreiging van het gebruik van IED's door jihadistische groeperingen vooralsnog matig is. Bij bezoeken aan het missiegebied is gebleken dat de bevolking helpt bij het zoeken naar IED's. Het huidige dreigingsniveau vergt geen extra personeel en materieel. De verkenningseenheid telt wel enige IED-deskundigen. Indien de dreiging toeneemt, zal die capaciteit vanuit Nederland worden versterkt.

*Force protection*

De *Force Protection* is gelaagd opgebouwd en biedt voldoende escalatiedominantie. Als Nederlandse eenheden door gewapende groepen worden aangevallen, zijn ze in eerste instantie robuust genoeg om zichzelf te kunnen beschermen. Het optreden wordt dagelijks afgestemd op het actuele dreigingsbeeld. Aanvullend kan de eenheid een beroep doen op de zogenaamde *Quick Reaction Force* (QRF) die MINUSMA heeft ingericht voor dit soort situaties. Daarnaast kunnen de aanwezige Nederlandse gevechtshelikopters worden ingezet ter ondersteuning van de Nederlandse eenheden. Mochten al deze middelen niet voldoende zijn, dan kan MINUSMA een beroep doen op de Franse operatie Serval die in Gao eveneens over een QRF en gevechtshelikopters beschikt.

## Deelneming andere landen

Omdat MINUSMA zich in de opbouwfase bevindt, is de informatie over bijdragen van andere landen nog veranderlijk. Westerse militaire bijdragen aan MINUSMA worden geleverd door Duitsland, Finland, Frankrijk, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland. Niet-westerse militaire bijdragen worden geleverd door Bangladesh, Benin, Burkina Faso, China, Côte d'Ivoire, Ghana, Guinee, Liberia, Niger, Nigeria, Rwanda, Senegal, Sierra Leone,

Tsjaad, Togo. Vooral Afrikaanse landen zijn sterk vertegenwoordigd in de missie: veruit de grootste troepenleveranciers zijn Tsjaad, Senegal, Togo, Niger en Nigeria. Met een bijdrage van 368 militairen is Nederland de grootste Westerse contribuant aan MINUSMA. Dit hangt nauw samen met de aard van de gekozen bijdrage. Na Nederland volgen Frankrijk en Duitsland met ieder 150 militairen. Qua omvang van de totale Europese militaire inspanningen in Mali bevindt Nederland zich met zijn bijdrage achter Frankrijk (2360) en vóór Duitsland (330).

**Verantwoord vertrek, monitoring en evaluatie**

De verantwoordelijkheid voor het meten van de voortgang, de strategiebepaling en het vaststellen van operationele doelstellingen ligt bij de VN. In lijn met het voor iedere VN-missie geldende *Integrated Mission Planning Process* zal MINUSMA op een zo kort mogelijke termijn (naar verwachting begin 2014) een *Integrated Strategic Framework* presenteren, waarin strategie, werkplan, doelen en indicatoren nader worden uitgewerkt. De missie zal hiervoor ook, in lijn met de VN-regels *voor result-based management*, contextanalyses en nulmetingen uitvoeren. Ook de Malinese overheid en andere lokale actoren worden hierbij nauw betrokken. De analyse en meting die wordt uitgevoerd in het kader van de bilaterale OS-inspanningen van Nederland zal, indien relevant en mogelijk, worden gedeeld met de VN. Elke drie maanden rapporteert Secretaris-Generaal van de VN Ban Ki Moon aan de VN Veiligheidsraad over de situatie in Mali en de voortgang die MINUSMA (en Nederland als onderdeel daarvan) boekt.

In 2015 beoordelen wij onder meer hoe de opbouw en operationalisering van de inlichtingenketen van MINUSMA is verlopen. 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.

De versterking van de Malinese politie- en justitie vergt naar verwachting meer tijd. Een belangrijk element in het bepalen van de omstandigheden waaronder dit deel van de Nederlandse bijdrage verantwoord kan worden beëindigd, is de koppeling met projecten en programma's die zullen doorlopen na het vertrek van Nederland. Het Veiligheid en Rechtsorde-programma, als onderdeel van ons OS-beleid in Mali, zal ook op dit punt aansluiting zoeken bij de activiteiten van MINUSMA en de Nederlandse bijdrage ten behoeve van politie en justitie. Op deze manier hoopt de regering de resultaten van de bijdrage aan MINUSMA te verduurzamen en daar ook na beëindiging van deelname aan MINUSMA op voort te bouwen.

Na beëindiging van de Nederlandse bijdrage zal de Kamer zoals te doen gebruikelijk een eindevaluatie toegaan, opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Veiligheid en Justitie en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

**Financiën**

De geraamde additionele uitgaven voor de militaire bijdrage aan MINUSMA bedragen € 51 miljoen per jaar. Daarnaast bedragen de uitgaven voor (na)zorg van militairen op jaarbasis naar verwachting ongeveer € 2 miljoen. In 2014 zijn er nog extra additionele uitgaven voor de ontplooiing van de missie geraamd op € 11,5 miljoen. Dat brengt de totale additionele uitgaven voor MINUSMA in 2014 op € 64,5 miljoen,

waarbij wordt uitgegaan van een volledige logistieke ondersteuning van de VN. Als de VN niet in staat is om tijdig volledige logistieke ondersteuning te leveren, kunnen de additionele uitgaven voor MINUSMA met maximaal € 10 miljoen toenemen. Hierover zal nog met de VN worden overlegd. Het totaal komt in dat geval voor 2014 op maximaal € 74,5 miljoen.

De additionele uitgaven voor 2015 bedragen € 53 miljoen, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de VN dan inmiddels volledige logistieke ondersteuning kan bieden. Zo niet, dan geldt ook voor 2015 dat de additionele uitgaven voor MINUSMA met maximaal € 10 miljoen kunnen toenemen tot een totaalbedrag van € 63 miljoen.

Uitgaande van het initiële mandaat bedragen de geraamde additionele uitgaven in 2016/2017 in totaal € 19,5 miljoen. Dit betreft de additionele uitgaven voor *redeployment* en herstelwerkzaamheden aan het materieel.

De additionele uitgaven voor de militaire bijdrage komen uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) en daarmee ten laste van de HGIS. Het BIV zal hiervoor in 2014 bij Voorjaarsnota via de eindejaarsmarge van de HGIS worden verhoogd met de onderbesteding op de begrote uitgaven aan crisisbeheersingsoperaties in 2013 binnen de HGIS. Conform de systematiek die in de brief aan de Kamer van 12 juli 2013 al werd gemeld zullen de voor deze missie in 2014 benodigde middelen bij eerste suppletoire wet binnen de HGIS worden overgeheveld van de begroting van BH&OS naar de begroting van Defensie. Zoals bij VN-missies het geval is, komt Nederland in aanmerking voor restitutie door de VN van een deel van de additionele uitgaven. In bovenstaande ramingen is dit nog niet meegenomen. Door deze restitutie via een kasschuif binnen de HGIS naar voren te halen kan, indien nodig, ruimte worden geschapen voor eventuele verlengingen van bestaande missies.

De uitgaven voor de inzet van civiele politiefunctionarissen bedragen op jaarbasis ongeveer € 2 miljoen. Deze komen ten laste van de HGIS-voorziening voor civiele crisisbeheersingsmissies/uitzending politiefunctionarissen op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De uitgaven voor de civiele experts bedragen op jaarbasis naar verwachting maximaal € 2 miljoen. Deze kosten worden binnen de BZ-begroting gedekt.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten