
Policy Brief: Artikel 100-brief MINUSMA: Over geleerde en genegeerde lessen

Aanleiding

Op 1 november heeft de regering een artikel 100-brief over de MINUSMA missie in Mali naar de Tweede Kamer gezonden. IKV Pax Christi heeft deze brief bestudeerd met onder meer de lessen van de ISAF-missie in Afghanistan indachtig. Jan Gruiters, algemeen directeur van IKV Pax Christi, was lid van de commissie van onafhankelijk experts die de evaluatie van de Nederlandse missie in Uruzgan begeleidde. Mede op basis van deze lessen uit het verleden en eigen ervaringen in conflictgebieden doet IKV Pax Christi een aantal aanbevelingen. Wij hopen met deze aanbevelingen bij te dragen aan een open en een kritisch Kamerdebat over de artikel 100-brief op 11 december.

Inleiding

IKV Pax Christi vindt het van belang dat Nederland een substantiële bijdrage levert aan de VN-missie MINUSMA in Mali. Onze steun aan de missie is echter afhankelijk van de mate waarin MINUSMA - en de Nederlandse deelname hieraan - bijdraagt aan (1.) de bescherming van burgers en (2.) het realiseren van een politieke oplossing voor het conflict in Mali. Bescherming van burgers, politieke dialoog en verzoening, en hervorming en decentralisatie van de staat moeten voorkomen dat MINUSMA verzandt in een kostbare vorm van symptoombestrijding waarmee enkel tactische overwinningen en omkeerbare resultaten worden geboekt.

IKV Pax Christi ziet in de artikel 100-brief een aantal lessen uit het verleden terugkomen. Op veel punten is echter verbetering mogelijk. In deze policy brief zetten wij uiteen welke onderdelen van de artikel 100-brief vragen oproepen en wat naar ons oordeel van belang is wil de Nederlandse missie bijdragen aan de bescherming van burgers en de realisering van een politieke oplossing. Wij sluiten af met een serie aanbevelingen op basis van al deze negen onderdelen.

Onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen zijn:

1. De doelstellingen en resultaten van MINUSMA en de Nederlandse missie zijn (nog) onvoldoende concreet en realistisch. Verheldering van de wijze waarop inlichtingenvergaring bijdraagt aan bescherming van burgers en realisering van een politieke oplossing in Mali is noodzakelijk en van kritisch belang voor duurzaam resultaat.
2. Hoewel de artikel 100-brief aandacht besteedt aan *human security* en *protection of civilians* wordt het doorslaggevende belang hiervan op beslissende onderdelen niet ondubbelzinnig bevestigd. Het belang van *protection of civilians* moet beter worden gewaarborgd, ondermeer door invoering van een periodiek en onafhankelijk *civil assessment*, door adequate protectie strategieën en voldoende protectie capaciteit voor de bescherming van burgers, door oprichting van een *Civilian Casualty Tracking, Analysis and Response Cell* en door een jaarlijkse *Protection of Civilian* rapportage door MINUSMA.
3. De Nederlandse bijdrage aan de missie is specifiek militair en zou een integraler karakter kunnen krijgen. Dit onder meer door de bijdrage vanuit ontwikkelingssamenwerking op gebied van Veiligheid en Rechtsorde te versterken gericht op het deels dichten van het *security gap* en door een meer substantiële diplomatieke bij-

- drage te leveren aan de politieke strategie van MINUSMA en de intensivering van regionale veiligheidssamenwerking in de Sahel.
4. Nederland moet zijn bijdrage adequaat monitoren en evalueren op basis van geoperationaliseerde doelstellingen en resultaatindicatoren die aansluiten op het (helaas nog ontbrekende) *Integrated Strategic Framework*, en besluiten tot instelling van een commissie van onafhankelijke experts die de tussentijdse en eindevaluatie begeleiden.

Lessen uit Afghanistan

Afghanistan en Mali zijn twee zeer verschillende landen met een eigen geschiedenis, een zeer verschillende interpretatie van de Islam, een andere regionale inbedding. In Mali functioneren de overheid en de economie beter in vergelijking met Afghanistan. Afghanistan en Mali staan respectievelijk op plaats 7 en 38 van de *Failed State Index* en op plaats 175 en 182 in de *Human Development Index*.

De ISAF en MINUSMA missies in respectievelijk Afghanistan en Mali zijn ook verschillend van aard voor wat betreft de Nederlandse bijdrage. In Mali draagt Nederland geen gebiedsverantwoordelijkheid en zijn de geweldsintensiteit en het extremisme van een andere orde. De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA is in vergelijking met ISAF vrijwel geheel militair van aard en veel minder geïntegreerd met slechts een zeer bescheiden bijdrage vanuit de domeinen ontwikkelingssamenwerking en diplomatie.

Maar er zijn ook treffende overeenkomsten. Opnieuw interveniëren we in een (overwegend) Islamitisch land waar collectieve uitsluiting van bevolkingsgroepen de voedingsbodem vormt voor terrorisme en criminaliteit. Opnieuw raken we betrokken bij een conflict dat een asymmetrisch en een regionaal karakter heeft, waar opstandelingen hun strijd financieren door illegale activiteiten. Opnieuw werken we samen met een overheid waarbinnen corruptie welig tiert, Mali staat op plaats 105 in de *Corruption Perceptions Index 2012* (dat is overigens minder erg dan in Afghanistan). Opnieuw is er sprake van verschillende missies die naast elkaar opereren zonder *unity of command* en een niet verzekerde *unity of effort*. Opnieuw worden we geconfronteerd met een conflict dat in de kern politiek van aard is en raakt aan het wezen van staatsopbouw, politieke macht, goed bestuur en mensenrechten, kortom aan het hele complex van de falende staten problematiek.

Alleen al vanwege deze overeenkomsten is het van politiek en militair belang om de juiste lessen te trekken uit het verleden en deze toe te passen in Mali.

1. Het perspectief van de lokale bevolking

“Om duurzame resultaten te bewerkstelligen was het essentieel om de bevolking bij alle stadia van de projectcyclus te betrekken.” Dat is een belangrijke les uit de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan de ISAF-missie in Uruzgan. De aansluiting van aanpak, uitvoering en evaluatie van de missie op de noden, belangen en keuzes van lokale gemeenschappen vormt een kritische succesfactor voor MINUSMA en voor de Nederlandse bijdrage. Het feit dat Nederland in Mali geen gebiedsverantwoordelijkheid draagt, doet aan deze essentie niets af.

De artikel 100-brief kondigt geen initiatieven aan voor een (periodiek te herhalen) *civil assessment* dat onafhankelijk en gestructureerd de verwachtingen en appreciaties van de lokale bevolking peilt. De artikel 100-brief verwijst enkel naar de betrokkenheid van “de Malinese overheid en andere lokale actoren” bij de opstelling van contextanalyses en nulmetingen door de VN.

2. De doelstellingen

De commissie van onafhankelijke experts heeft bij de evaluatie van de ISAF-missie, in aansluiting op het AIV-advies 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten – de noodzaak voor een samenhangende aanpak', het belang van realiteitszin en concreetheid krachtig onderstreept.

De doelstellingen van MINUSMA zijn ambitieus en nog weinig concreet. De Speciale Ver-
tegenwoordiger van de Secretaris Generaal (SVSG) van de VN werkt aan een operatio-
nalisering van deze doelstellingen in een *Integrated Strategic Framework* dat begin 2014
moet zijn afgerond. Het *Strategic Framework* zal mede op basis van contextanalyses het
MINUSMA-mandaat uitwerken in "doel, strategie, werkplan en indicatoren". Een dergelij-
ke operationalisering is essentieel voor het waarborgen van realiteitszin en concreet-
heid. Deze operationalisering kan ook de basis zijn voor een beter onderbouwde in-
schatting van de haalbaarheid van de missie. De vaststelling in de artikel-100 brief dat
"De doelstellingen van MINUSMA op het gebied van stabilisering, noodhulp en organisa-
tie van verkiezingen op de korte termijn goed haalbaar zijn" valt welbeschouwd moeilijk
te toetsen.

Op het niveau van de Nederlandse bijdrage biedt de artikel 100-brief onvoldoende zicht
op de specifieke doelstellingen en concreet te bereiken resultaten. Hierdoor is het moei-
lijk om de realiteitszin van de Nederlandse bijdrage op voorhand te toetsen, de voort-
gang van de missie te monitoren en de resultaten van de Nederlandse bijdrage te evalu-
eren. Het is daarbij van belang lessen te trekken uit programma's op gebied van terro-
risme bestrijding en *security sector reform* die de afgelopen 10 jaar in Mali zijn uitgerold
door ondermeer het Amerikaanse *State* en *Defence Department*. Deze programma's zijn
niet succesvol geweest.

Concrete en realistische doelstellingen van de Nederlandse bijdrage zijn tevens van be-
lang voor een eenduidige en consistente communicatie over de missie richting Neder-
landse samenleving. De eerste communicatie- en media-uitingen lijken niet bij te dragen
aan een reëel verwachtingsniveau en een helder en eenduidig beeld. Verschillende mo-
tieven en doelen strijden om voorrang: eigen Nederlandse en Europese veiligheidsbe-
langen, de belangen van de bevolking in Mali en het bestrijden van internationaal terro-
risme.

3. Doel – aanpak – middelen

De artikel 100-brief moet een evenwichtig en logisch beeld geven van de samenhang
tussen doel-aanpak-middelen. De artikel 100-brief is vooral duidelijk over de in te zet-
ten militaire middelen. Het aantal uit te zenden militairen wordt niet onderbouwd en is
bovendien afhankelijk van niet gegarandeerde ondersteuning van VN en de Franse ope-
ratie Serval.

De brief schetst in globale termen de aanpak van inlichtingenvergaring. Op welke wijze
en in welke mate deze aanpak bijdraagt aan "daadwerkelijk[e] impact op de effectiviteit
van de missie" blijft impliciet. Voor een beoordeling van de kans op succes is het juist
van belang de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de bijdrage van inlichtingenver-
garing aan de doelstellingen MINUSMA te expliciteren.

Nederland zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het (deels) opvullen van het
security gap dat structureel naar voren komt in missies. Deze *security gap* ontstaat door
het gebrek aan aansluiting tussen militaire dwang en basale rechtshandhaving en het

institutionele vacuüm tussen veiligheid en rechtshandhaving. Nederland wil hieraan een (bescheiden) bijdrage leveren maar de artikel 100-brief maakt onvoldoende duidelijk hoe verschillende doelen (“*community policing, access to justice*” enerzijds en “bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit” anderzijds) zich tot elkaar verhouden en op welke wijze de geformuleerde doelen, de aanpak en de beschikbare middelen zich tot elkaar verhouden.

4. Politieke strategie

Doelstellingen van MINUSMA zijn primair politiek van aard. Naast stabiliteit en bescherming van burgers richt het mandaat van MINUSMA zich op politieke dialoog, herstel van staatsgezag, promotie van mensenrechten, ondersteuning van humanitaire hulp en bewerkstelligen van nationale en internationale gerechtigheid. Dit is logisch gegeven de politiek-economische oorzaak van het conflict: stelselmatige verwaarlozing en marginalisering van het Noorden van Mali. Gewapende groeperingen zoals de MNLA vormen de uitdrukking van een zeer langdurige gevoel van collectieve discriminatie, verpaupering en uitsluiting door de centrale overheid.

Het vredesproces in Ouagadougou onder voorzitterschap van de president van Burkina Faso en vice-voorzitterschap van de president van Nigeria zou het forum moeten zijn waar een politieke oplossing voor de problematiek in het Noorden wordt gevonden.

Het is evident dat de Malinese regering een eigen verantwoordelijkheid heeft en een hoofdrol moet spelen bij het aanpakken van de structurele oorzaken van het conflict. Maar het zou politiek naïef zijn te veronderstellen dat de centrale overheid in Bamako daartoe zondermeer in staat en bereid zou zijn. Zelfs als de regering in Bamako met de beste intenties haar verantwoordelijkheid in het Noorden herneemt, zal het niet in staat zijn zelfstandig het vertrouwen van lokale gemeenschappen te herstellen. Indien MINUSMA, en de Nederlandse bijdrage daaraan, zich niet richt op het aanpakken van de grondoorzaken van het conflict kan de missie uitmonden in een kostbare vorm van symptoombestrijding waarmee enkel tactische overwinningen en omkeerbare resultaten geboekt worden.

De artikel 100-brief verwijst naar de intenties van de nieuw gekozen president Keita op gebied van 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 het noorden. Terecht stelt de artikel 100-brief vast dat “veel Malinezen van mening zijn dat het verzoeningsproces (...) van onderaf moet groeien.” Zorgwekkend is dat de verzoeningscommissie “ineffectief” is. De artikel 100-brief gaat niet in op het functioneren van dit vredesoverleg dat in september-oktober kort werd afgebroken.

Gelet op het vitale belang van politieke dialoog en staatshervorming in Mali is het opvallend dat de Nederlandse bijdrage bijna exclusief militair van aard is. Het integrale karakter van de Nederlandse bijdrage aan de multidimensionale en geïntegreerde missie in Mali had versterkt kunnen worden door ontwikkelingssamenwerking die zich richt op het overbruggen van de kloof tussen het Noorden van Mali en de rest van het land en door de uitzending van meer diplomaten en experts die ondersteuning kunnen geven aan politieke dialoog en staatshervorming en die de SRSO ondersteunen bij het adresseren van de regionale dimensie van de Malinese problematiek.

MINUSMA heeft een nationaal mandaat dat begrensd wordt door de staatsgrenzen van Mali. De problematiek in Mali is echter onlosmakelijk verbonden met de Sahel-regio en de actoren en factoren die daarbij een rol spelen zijn grensoverschrijdend. De artikel

100-brief onderkent de regionale dimensie van het conflict maar stelt tegelijkertijd vast dat de regionale samenwerking op gebied van veiligheid “nog weinig effectief is”. De VN en de EU zullen een rol moeten spelen bij het bevorderen van deze samenwerking. Uit de artikel 100-brief blijkt niet dat Nederland hierbij een grotere politieke rol wil spelen terwijl die grotere rol voor Nederland vanwege zijn militaire presentie in Mali juist nu voor de hand ligt.

5. Bescherming van burgers

Het scheiden van opstandelingen van de bevolking teneinde de opstandelingen te isoleren vergt het optimaal beschermen van burgers en een minimaal gebruik van militair geweld. Dit veronderstelt dat MINUSMA beschikt over adequate protectiestrategieën en *-capabilities*. Dat veronderstelt op zijn beurt de beschikbaarheid van voldoende (kwantitatief en kwalitatief) militairen voor de bescherming van burgers tegen de gevaren die hun *human security* bedreigen.

De artikel 100-brief besteedt heel terecht, want gebaseerd op lessen uit het verleden, voldoende aandacht aan de bescherming van Nederlands personeel (*force protection*) en de escalatiedominantie die daarvoor noodzakelijk is. Over de effectieve bescherming van burgers verschaft de artikel 100-brief echter minder duidelijkheid. Ondermeer door het ontbreken van een *civil assessment* bestaat er geen goed zicht op de bedreigingen waar tegen burgers beschermd moeten worden. De regering stelt vast dat de Malinese autoriteiten eerstverantwoordelijk zijn voor de bescherming van burgers en MINUSMA daarbij een ondersteunende rol heeft. Maar de artikel 100-brief geeft ook aan dat “de gevechtskracht [van het Malinese leger] minimaal is [en] moreel en discipline onder de maat zijn” terwijl tegelijkertijd MINUSMA zijn geautoriseerde omvang nog niet bereikt heeft en dat “het kwalitatieve aspect van MINUSMA een aandachtspunt is”.

De artikel 100-brief gaat niet in op het reële risico dat het niet lukt de volledige sterkte van MINUSMA te realiseren en de gevolgen daarvan voor het beschermen van burgers. Naast de missie in Mali dient ook de missie in de Centraal Afrikaanse Republiek opgevoerd te worden en ligt er een verzoek voor versterking van de AU missie in Somalië (ANISOM) met ruim 6.000 militairen. Onzeker is of Afrikaanse landen in staat zijn voldoende troepen te leveren die aan VN kwalificaties voldoen.

Nederland draagt bij aan bescherming van burgers ondermeer door de uitzending van civiele deskundigen op het gebied van *Protection of Civilians* en de ondersteuning van de verificatie van mensenrechtenschendingen door een lokale organisatie en de bijdrage aan de ontwikkeling van richtlijnen voor het voorkomen en adresseren van burgerschade tijdens operaties.

De secretaris generaal van de VN meldt in zijn recente (1 oktober 2013) rapport aan de Veiligheidsraad over de situatie in Mali echter dat de VN doorgaat “*to assess risks to the civilian population to inform the development of a strategy for the protection of civilians.*” Kennelijk zijn deze strategie en de richtlijnen voor de *protection of civilians* nog niet gereed. Dat zou een groot zorgpunt moeten zijn.

Inlichtingenvergaring onder burgers over “*armed elements*” is onvermijdelijk en noodzakelijk maar brengt ook risico’s voor de veiligheid van burgers met zich mee. Het verstrekken van inlichtingen door burgers aan *special forces* kan leiden tot wraakacties. Luchtaanvallen van grote hoogte op, door middel van door *special forces* of *drones* geïdentificeerde doelen, kunnen leiden tot burgerslachtoffers (zie ook paragraaf 7).

Daarnaast moet onderkend worden dat *special forces* in afgelegen gebieden complexe en rauwe mensenrechtensituaties kunnen tegenkomen, en dat duidelijk moet zijn wat in dergelijke situaties hun geweldsmandaat is. De artikel 100-brief gaat niet in op eventuele afspraken die zijn gemaakt over overdracht aan en behandeling van door Nederlandse militairen gemaakte gevangenen door de Malinese overheid.

6. Strategisch geduld

De artikel 100-brief onderkent dat het realiseren van de lange termijn doelstellingen zoals verzoening, staatshervorming en *security sector reform* een lange adem vergt. Vanuit een beleidsinhoudelijk perspectief zou de uitzendduur van de Nederlandse bijdrage gekoppeld moeten zijn aan een *end state* in plaats van een *end date*. Een dergelijke benadering is ook met het oog op de duurzaamheid van resultaten te prefereren. Vanuit een politiek perspectief is een dergelijke open-einde uitzending niet eenvoudig te realiseren. De regering houdt in de artikel 100-brief de optie van verlenging na 2015 echter nadrukkelijk open, al wordt ook diverse keren beklemtoond dat de missie zo is ingericht dat deze makkelijk is te beëindigen en over te dragen.

Verlenging van de uitzendduur is afhankelijk van een tussentijdse evaluatie. Onduidelijk is welke criteria bepalend zullen zijn bij het besluit tot beëindiging dan wel verlenging van de missie.

7. Eenduidigheid binnen de politieke en militaire strategie

In Mali zijn net als in Afghanistan verschillende missies naast elkaar operationeel en nemen verschillende landen deel aan deze missies. De effectiviteit van opereren kan worden aangetast indien de mandaten van de verschillende missies en hun benadering van gewapende opstandelingen van elkaar verschillen. Zo kan het bestrijden van terrorisme en criminaliteit op gespannen voet staan met politieke dialoog en verzoening tussen bevolkingsgroepen in het Noorden van Mali. Een zelfde spanning kan optreden tussen het vergaren van inlichtingen onder de lokale bevolking en het beschermen van de *human security* van dezelfde bevolking.

Het is in het bijzonder van belang dat de politieke en militaire strategie van MINUSMA en die van de Franse operatie Serval voldoende op elkaar zijn afgestemd. Serval is door de VN Veiligheidsraad (resolutie 2100) geautoriseerd om MINUSMA militair te ondersteunen "*when under imminent and serious threat*". Maar Serval is niet enkel in Mali aanwezig om MINUSMA te ondersteunen en heeft een eigen *counterterrorism/counter insurgency* mandaat waarop de artikel 100-brief verder niet ingaat.

Inzicht in de overeenkomst tussen VN en Frankrijk met betrekking tot Serval en tussen Mali en Frankrijk met betrekking tot terrorisme bestrijding ontbreekt. Dat geldt ook voor een inventarisatie van mogelijke fricties tussen de verschillende missies. Fricties kunnen bijvoorbeeld optreden rond de benadering van opstandelingen en meer specifiek over de vraag of samenwerking of onderhandeling met gewapende opstandelingen noodzakelijk zijn of juist onwenselijk.

Afstemming vooraf tussen de mandaten en benaderingswijze is van belang voor MINUSMA maar ook voor de Nederlandse bijdrage die zich ondermeer richt op het Noord-oosten van Mali, waar sprake is van een relatief grote Franse presentie.

Een zorgwekkend militair aandachtspunt is de mogelijke inzet van bewapende drones. De VS voeren in Noord-Mali volgens mediaberichten bijna dagelijkse surveillance missies uit met onbewapende drones vanuit hun basis in Niger. Op basis van aldus verza-

melde intelligence voert Serval grondoperaties en luchtaanvallen uit. De Franse luchtmacht maakt daarbij geen gebruik van helikopters maar van vliegtuigen, die op grotere hoogte vliegen en daardoor minder nauwkeurig zijn. Dit vanwege de dreiging die uitgaat van uit Libië gestolen luchtdoelraketten die in handen zijn van opstandelingen. Hierdoor neemt de kans op burgerslachtoffers toe.

Vanwege het tijdsverschil tussen waarneming van doelen door middel van drones en de luchtaanvallen op deze doelen zijn deze aanvallen minder effectief. Het is daarom zeer aannemelijk dat op afzienbare termijn bewapende drones zullen worden ingezet. Recent heeft Frankrijk besloten tot de aanschaf van drones die zowel ongewapend als gewapend inzetbaar zijn.

Ervaringen met de inzet van bewapende drones in andere regio's (Pakistan, Jemen) laten zien dat de inzet van bewapende drones ook tot burgerslachtoffers leidt en naast angst ook politiek ressentiment oproept onder de lokale bevolking die extremisme in hand werkt.

Deze ontwikkelingen roept de vraag op hoe de inzet van drones en luchtaanvallen zich verhoudt tot de doelstellingen van MINUSMA en het evidente belang om onderscheid te maken tussen de lokale bevolking en gewapende extremisten. Het is niet duidelijk of Nederlandse special forces in de praktijk zullen worden ingezet tegen doelen die geïdentificeerd zijn door Amerikaanse drones of in de toekomst ondersteund zullen worden door (bewapende) drones. Het is van belang dat hierover meer duidelijkheid wordt gegeven.

8. Burgerslachtoffers

MINUSMA is een *peace keeping* missie waarbij de VN geconfronteerd wordt met (de dreiging van) een asymmetrische gewapend conflict. Daarbij kunnen gemakkelijk burgerslachtoffers vallen, al was het maar omdat "veel Malinese jihadisten zijn opgegaan in de bevolking", er sprake is van "spanningen tussen de MNLA en het Malinese leger" terwijl "de regionale veiligheidssituatie instabiel" is.

De ervaring leert dat missies die over onvoldoende grondtroepen beschikken sterker afhankelijk zijn van luchtsteun bij gevechten met gewapende opstandelingen. Luchtsteun bleek bij verschillende missie een belangrijke oorzaak van burgerslachtoffers, ondanks telkens bijgestelde *directives*. Gegeven het feit dat MINUSMA vooralsnog niet op sterkte is moet sterk rekening gehouden worden met een mogelijk verhoogd risico op burgerslachtoffers. Aanvallen vanuit de lucht op doelwitten die zijn geïdentificeerd door drones in het kader van terrorismebestrijding verhogen de kans op burgerslachtoffers.

In de artikel 100-brief wordt geen melding gemaakt van de noodzaak van een speciale eenheid (*Civilian Casualty Tracking, Analysis and Response Cell*) die zich richt op het identificeren, analyseren en rapporteren van incidenten waarbij burgerslachtoffers vallen door geweld van uitgezonden militairen en het identificeren en compenseren van slachtoffers. Ook zijn er voorzover bekend geen initiatieven voorzien waarbij de VN in samenwerking met een gezaghebbende mensenrechtenorganisatie periodiek rapporteert over de *Protection of Civilians in Armed Conflict in Mali*, analoog aan de jaarlijkse rapporten van de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* i.s.m. de *Afghanistan Independent Human Rights Commission*.

Het valt te prijzen dat Nederland via de NGO *Civilians in Conflict* wil bijdragen aan de ontwikkeling van richtlijnen voor het voorkomen en adresseren van burgerschade tijdens operaties.

9. Monitoring en evaluatie

De artikel-100 brief besteedt vrij ruim aandacht aan monitoring en evaluatie van MINUSMA in VN-verband. De monitoring en evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA krijgt minder aandacht. Zolang de concrete doelstellingen van de Nederlandse bijdrage niet zijn geoperationaliseerd in specifieke, meetbare, realistische en tijdsgelinkte resultaat- en procesindicatoren zal het feitelijk onmogelijk zijn de voortgang van de Nederlandse missie te monitoren en te evalueren. Juist dat was een cruciaal leerpunt uit de ISAF-evaluatie.

Het is evident dat politieke processen en staatsvormingen in fragiele staten een dynamisch, open, gelaagd en complex karakter hebben en pijnlijk moeizaam en traag verlopen. Toch is van belang de voortgang van interventies kwalitatief en kwantitatief zo goed als mogelijk te monitoren en te evalueren zonder te vervallen in een lineaire planmatigheid die ver af staat van de complexe werkelijkheid.

Een adequate monitoring en daarop gebaseerde rapportage aan de Tweede Kamer en een zo onafhankelijk mogelijke tussentijdse en eindevaluatie zijn van belang. Dit belang wordt onderstreept door de omvang van de Nederlandse bijdrage en het politieke gegeven dat het succes van MINUSMA in niet onbelangrijke mate daarvan afhankelijk is.

Deze evaluaties moeten begeleid worden door een commissie van onafhankelijke experts, ook indien er geen sprake is van een beleidsdoorlichting die de instelling van een dergelijke commissie afdwingt.

Mede in reactie op het onderzoek van de Commissie Davids nam de Tweede Kamer in 2010 een motie aan waarin deze besloot "dat in de toekomst altijd binnen een jaar na een besluit over politieke steun en/of een militaire bijdrage aan substantiële missies een parlementaire evaluatie over de besluitvorming zal plaatsvinden." De uitvoering van de motie Hamer (Kamerstuk 31 847) is in handen gegeven van het Presidium. Voor zover bekend is er tot op heden geen uitvoering gegeven aan deze motie. Voor een kritische evaluatie van de invloed van het parlementair debat op de uitvoering van missies is dat wel van belang.

Aanbevelingen aan Regering en Tweede Kamer

Het perspectief van de lokale bevolking

- Neem in overleg met de SVSG Koenders initiatief voor een onafhankelijk en dus non-gouvernementeel uit te voeren *civil assessment* dat voor de eerste keer op zo kort mogelijke termijn plaatsvindt en periodiek herhaald wordt, en dat niet enkel de Gao-regio maar het gehele operatiegebied van MINUSMA bestrijkt. De resultaten van het *civil assessment* moeten gepubliceerd worden en toegankelijk zijn, niet alleen voor internationale besluitvormers maar ook voor de civiele samenleving in Mali.

De doelstellingen

- Geef begin 2014 in een Kamerbrief een politiek oordeel over de concreetheid en realiteitszin van het *Integrated Strategic Framework* voor MINUSMA.
- Geef in dezelfde Kamerbrief aan op welke wijze de Nederlandse inzet specifiek (welk doel, welke strategie, welke resultaten?) bijdraagt aan het *Integrated Strategic Framework* voor MINUSMA.
- Geef aan op welke wijze de regering de voortgang van de Nederlandse bijdrage gaat monitoren, afgezet tegen de doelen en resultaten van het *Integrated Strategic Framework*.
- Geef inzicht in het te voeren communicatie- en mediabeleid dat een helder en eenduidig beeld moet geven van doel en karakter van de missie en de te bereiken resultaten en geef aan hoe dit beleid achteraf wordt geëvalueerd.

Doel - aanpak - middelen

- Expliciteer de beleidstheorie: hoe draagt het vergaren van inlichtingen (middel) bij aan het realiseren van de doelstellingen van MINUSMA (doel) en welke eisen stelt dit aan de wijze waarop deze inlichtingen worden vergaard en gebruikt (aanpak)?
- Kom met initiatieven die een meer samenhangende en concrete bijdrage leveren aan het tegengaan van de *security gap* in Mali door (extra) inzet op gebied van *community policing*.

Politieke strategie

- Geef een onderbouwde politieke taxatie van de kans van slagen van politieke dialoog en verzoening en van staatshervorming en decentralisatie in Mali en geef aan hoe een inclusieve en betekenisvolle betrokkenheid van de lokale bevolking daarbij is gegarandeerd.
- Geef aan welke diplomatieke bijdrage Nederland levert aan de politieke strategie van MINUSMA. Speciale aandacht daarbij moet uitgaan naar de regionale dimensie van het conflict, Nederland zou daaraan in EU-verband een meer substantiële bijdrage kunnen leveren. Versterk de Nederlandse diplomatieke inzet in Mali en de Sahel en daarmee het integrale karakter van de Nederlandse missie.
- Overweeg versterking van de diplomatieke presentie in HMA Bakamo en relevante buurlanden van Sahel.

Bescherming van burgers

- Geef inzicht in (a.) de humanitaire consequenties en het aantal burgerslachtoffers sinds de opstand van 2012 en (b.) de voornaamste gevaren voor de human security van burgers in Mali.
- Geef overtuigend aan dat de *protection force* voor burgers in Mali over adequate protectiestrategieën en voldoende protectiecapaciteit beschikt, dit mede gelet op de reële mogelijkheid dat MINUSMA zijn geautoriseerde sterkte niet zal bereiken. Verstrek nu of in een zeer nabij stadium nadere informatie over de *Protection of Civili-*

ans strategie van MINUSMA en onderzoek desgewenst mogelijkheden om deze strategie te versterken.

- Beargumenteer op welke wijze en in welke mate inlichtingenvergaring bijdraagt aan de bescherming van burgers en welke richtlijnen daarvoor in het geweldsmandaat zijn opgenomen.
- Geef aan welke afspraken er zijn gemaakt rond de overdracht aan de Malinese overheid van door Nederlandse militairen gemaakte gevangenen.
- Geef aan om welke reden Nederland zijn militaire bijdrage richt op inlichtingenvergaring in plaats van op een gebiedsgebonden bescherming van burgers.
- Geef inzicht in de richtlijnen die moeten voorkomen dat inlichtingenvergaring bijdraagt aan de onveiligheid van burgers en kan leiden tot burgerslachtoffers.
- Maak duidelijk of Nederlandse *special forces* gebruik zullen maken van of ondersteund zullen worden door drones.

Strategisch geduld

- Geef aan op grond van welke criteria in 2015 besloten zal worden tot verlenging of beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.
- Geef aan op welke wijze de duurzaamheid van resultaten versterkt gaat worden.

Eenduidigheid binnen de politieke en militaire strategie

- Geef aan op basis van welke afspraken en mechanismen afstemming tussen de mandaten en politieke en militaire strategie van MINUSMA en Serval is verzekerd.
- Breng eventuele fricties tussen deze missies op voorhand in kaart ten einde de samenhang en daarmee de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage zo goed mogelijk te waarborgen. Hiervoor is meer inzicht in de mandaten en aanpak van Serval en de bilaterale afspraken tussen Frankrijk en Mali over *counter insurgency* noodzakelijk.
- Deel alleen intelligence met bondgenoten op voorwaarde dat deze niet gebruikt wordt voor de inzet van bewapende drones, totdat er een internationale discussie is gevoerd over de morele, militaire en politieke dilemma's rond de inzet van drones en totdat er duidelijke normen komen voor onder andere aansprakelijkheid bij het gebruik van bewapende drones.¹

Burgerslachtoffers

- Dring aan op een spoedige oprichting van een *Civilian Casualty Tracking, Analysis and Response Cell* binnen MINUSMA.
- Verzoek de SVSG in Mali te komen tot een jaarlijkse rapportage over *Protection of Civilians* in Mali en draag daar (financieel of materieel) aan bij.

Monitoring en evaluatie

- Geef aan hoe op basis van geoperationaliseerde doelstellingen en indicatoren, die moeten aansluiten op het *Strategic Framework* van MINUSMA, de monitoring van en rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang van de Nederlandse missie zal plaatsvinden.
- Stel een commissie van onafhankelijke experts aan die de tussentijdse- en eindevaluatie begeleiden en die hun bevindingen rechtstreeks rapporteren aan de voorzitter van de Tweede Kamer.
- Verzoek (van de Tweede Kamer aan) het presidium van de Tweede Kamer niet langer te wachten met de uitvoering van de Motie Hamer en initiatief te nemen voor

¹ Zie voor meer informatie. "[Armed and dangerous; de positie van IKV Pax Christi inzake bewapende drones](#)".



een evaluatie van de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het debat over de besluitvorming rond de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.

Jan Gruiters
Utrecht, November 2013