



IOB Evaluatie Vlucht verzekerd

De Nederlandse C130-bijdrage aan MINUSMA (2021-2022)

december 2023

zekerd | IOB | Vlucht verzekerd | IOB | Vlucht verzekerd | IOB | Vlucht verzekerd | IOB | Vlucht verzekerd | IOB | Vlucht verzekerd | IOB | Vlucht verzekerd | IOB | Vlucht verke



IOB Evaluatie
Vlucht verzekerd

De Nederlandse C130-bijdrage aan MINUSMA (2021-2022)

december 2023

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Managementsamenvatting | 7 |
| Over dit rapport | 11 |
| Inleiding | 11 |
| Doelstelling en vraagstellingen | 12 |
| Methodologie | 13 |
| Leeswijzer | 13 |
| 1. Op zoek naar een geschikte missie | 15 |
| Inleiding | 15 |
| 1.1. Totstandkoming van de missie | 16 |
| 1.3 VN-acceptatieproces | 20 |
| 2. Missiedoel en -grondslagen | 23 |
| Inleiding | 23 |
| 2.1. Missiedoel: logistieke ondersteuning van MINUSMA | 24 |
| 2.2 Gronden voor de missiebijdrage | 25 |
| 3. De inzet van het C-130-detachement | 29 |
| Inleiding | 29 |
| 3.1 Het Multinational Rotational Concept | 30 |
| 3.2 Het C-130-detachement en de voorbereiding op de missie | 31 |
| 3.3 De inzet van de C-130 binnen MINUSMA | 33 |
| 3.4 Belemmerende factoren voor inzet C-130 | 35 |
| 3.5 De inzet van de overige onderdelen | 43 |
| Conclusies en aanbevelingen | 47 |

Management-samenvatting

Tussen november 2021 en mei 2022 leverde Nederland een militaire bijdrage aan de MINUSMA-vredesmissie in Mali. De bijdrage bestond uit een militair transportvliegtuig (C-130 Hercules) en een bijbehorend detachement dat ten dienste van MINUSMA werd ingezet. Met de artikel 100-brief van 20 november 2020 werd de Tweede Kamer formeel in kennis gesteld van het kabinetsbesluit over de inzet van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Deze brief gaf aan dat na de beëindiging van de Nederlandse bijdrage een onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie zou volgen. Het kabinet heeft hiertoe in juni 2022 een verzoek ingediend bij de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De centrale onderzoeksvragen en deelvragen van de evaluatie waren¹:

1. Wat waren volgens de artikel 100-brief en betrokken stakeholders de doelen van de Nederlandse bijdrage?
 - a. Hoe verliep de besluitvorming rond de Nederlandse bijdrage?
 - b. In hoeverre is de Tweede Kamer transparant en tijdig geïnformeerd?
2. In hoeverre zijn die doelen bereikt?
 - a. In hoeverre sloot het C-130-detachement aan op de VN-behoefte?
 - b. Voor welke taken – en hoe vaak – zijn de C-130 en het uitgezonden personeel ingezet en was dat conform de voorgestelde taken?
 - c. Hoe werd het uitgezonden personeel voorbereid op zijn taken en hoe wordt deze voorbereiding beoordeeld?
 - d. Hoe verliep de aansturing vanuit de VN en vanuit Nederland? Waren de randvoorwaarden, structuren en procedures acceptabel en duidelijk? Wat was de impact van de bevelsstructuur op de inzet van het C-130-detachement?
 - e. Hoe was de samenwerking met de VN en met partnerlanden wat betreft de inzet van het C-130-detachement?
 - f. Hoe verliep de samenwerking met Noorwegen en de andere participerende landen in het rotatieschema?
 - g. In welke mate hadden recente politieke en veiligheidsdynamieken in Mali een impact op de Nederlandse C-130-bijdrage?
 - h. In welke mate heeft de C-130-bijdrage geleid tot meer invloed van Nederland tijdens MINUSMA-mandaatonderhandelingen?
3. Hoe zijn de geleerde lessen uit eerdere missies toegepast in deze missie en welke lessen kunnen er getrokken worden voor toekomstige missies?

Aan de hand van interviews met betrokkenen, veldbezoek en documentanalyse komt IOB tot de volgende bevindingen:

Totstandkoming en doelen

De bijdrage was ondersteunend aan het bestaande Sahelbeleid en beleidsintenties zoals verwoord in de parlementaire samenvattingen. Echter, de directe aanleiding voor een hernieuwde bijdrage aan een VN-missie in Mali was een politiek compromis dat ingegeven werd vanuit de (binnenlands-) politieke doelstelling om de eenheid binnen de coalitie te bewaren.

¹ Een reeks bijkomende onderzoeksvragen behandelen onder andere de totstandkoming van de missie, de aansluiting op en aansturing vanuit de VN en de internationale en veiligheidscontext waarin de missie plaatsvond. De volledige lijst met vragen staat omschreven in de [Terms of Reference](#) van dit onderzoek.

Omdat een bijdrage aan een VN-missie met militaire helikopters (de voorkeursoptie) door omstandigheden onmogelijk was, werd een alternatief voorgesteld in de vorm van een bijdrage met een militair transportvliegtuig. De operationele doelen van de bijdrage aan MINUSMA bestonden uit het voorzien van logistieke ondersteuning aan MINUSMA door middel van een C-130 Hercules-transportvliegtuig. Daarnaast zorgde Nederland ook voor de bewaking van het Noorse kamp Bifrost waar het Nederlandse detachement verbleef en voor de coördinatie en de bewaking van het grotere VN-kamp Senou. De taken voor de inzet van de C-130 waren primair gericht op het vervoeren van passagiers en cargo en het droppen van lading of militairen. Daarnaast moest het vliegtuig ook beschikbaar zijn voor medische evacuatie-taken en overige taken zoals verkennings- en inlichtingenvluchten.

Hoewel de operationele doelen van de missie helder waren, verliep de interdepartementale voorbereiding en informatievoorziening niet altijd soepel. Dit was zowel het gevolg van een gebrek aan institutionele kennis over VN-procedures als van nieuwe ontwikkelingen in Mali.

Resultaten

Het Nederlandse detachement heeft door het leveren van logistieke ondersteuning aan MINUSMA en het verzorgen van beveiligingstaken haar operationele doelen bereikt. Tegelijk was er sprake van onderbenutting en heeft het transportvliegtuig beduidend minder vliegreizen gemaakt dan verwacht.

De Nederlandse C-130 is bijna uitsluitend ingezet voor civiele taken zoals het vervoer van vracht en passagiers, maar werd nauwelijks ingezet voor militaire taken zoals *airdrops* (droppen van grote ladingen vracht vanuit een transportvliegtuig) en verkenningsvluchten. Het toestel werd beduidend minder frequent ingezet dan andere, civiel ingehuurde vliegtuigen, en iets minder vaak dan de overige aanwezige militaire vluchtcapaciteit. Dit strookte niet met de verwachtingen van uitgezonden Nederlandse militairen, mede als gevolg van een gebrekkig verwachtingsmanagement.

| 8 |

Er werden minder vluchten gerealiseerd dan verwacht vanwege de hoge kostprijs, de beperkende Nederlandse regelgeving inzake rusttijden voor *air crews* (vliegtuigbemanningen), het feit dat deze *air crews* niet op een andere locatie dan Bamako mochten overnachten, en vanwege het hoge aantal onderhoudsdagen voor het toestel. Tijdens de planningsgesprekken met de VN zijn de mogelijkheden niet benut om de kostprijs van de C-130 lager te houden door het toestel goedkoper aan te bieden. Dit soort regelingen gaan in tegen de bestaande vergoedingssystematiek van de VN. De mogelijkheden bestaan wel, maar worden niet actief gepromoot. Sommigen Westerse lidstaten hebben hier echter in het verleden wel gebruik van gemaakt.

Het politieke en veiligheidsklimaat bleken in Mali een impact te hebben op MINUSMA als geheel en daarmee ook op de Nederlandse C-130-inzet. De spanningen tussen de Malinese transitieautoriteiten en de internationale gemeenschap, waaronder MINUSMA, zorgden voor de opschorting van verkennings- en inlichtingenvluchten en een korte stop van alle vluchtbewegingen in januari 2021. De impact van deze dynamieken op het Nederlandse detachement bleef echter beperkt. Hoewel het detachement geen verkenningsvluchten kon uitvoeren als gevolg van de situatie, konden de vracht- en passagiersvluchten, afgezien van een korte onderbreking in januari 2021, ongehinderd plaatsvinden. De algehele relatie tussen de transitieautoriteiten en MINUSMA verslechterde verder en leidde tot de stopzetting, op Malinees verzoek, van de VN-missie in juni 2023. Inmiddels is bekend dat MINUSMA tegen eind 2023 Mali zal verlaten.

Ondanks het moeilijke politieke klimaat en de onderbenutting van het Nederlandse vliegtuig worden door de VN de Nederlandse missie als zeer waardevol en de uitgevoerde taken als professioneel omschreven. In het geval dat zich een plotselinge crisissituatie zou voordoen, geldt de aanwezigheid van een militair transportvliegtuig namelijk niet in het minst als een verzekeringspolis. De waardering vanuit de VN staat daarmee in contrast met het gevoel van onderbenutting bij de Nederlandse militairen.

Toepassing van geleerde lessen uit voorgaande inzet

Een belangrijke les die is geleerd uit voorgaande militaire inzet is de noodzaak om bescheiden te zijn bij het formuleren van missiedoelstellingen. Zo was de operationele doelstelling van de C-130-missie, het leveren van logistieke ondersteuning aan de VN, helder verwoord in de artikel 100-brief en duidelijk voor betrokkenen.

Uit interviews met directbetrokkenen blijkt dat de terugkoppelingscultuur binnen het ministerie van Defensie voor verbetering vatbaar was. Ook voor de C-130-missie gold dat geleerde lessen uit eerdere (VN-)missies, waaronder MINUSMA, onvoldoende benut werden. Hierdoor werd de kans gemist om waardevolle kennis uit voorgaande inzet mee te nemen bij de planning en uitvoering.

Het ministerie van Defensie is zich bewust van het belang van deelname aan VN-missies. Echter, de defensieorganisatie is ingericht op werkwijzen die op NAVO-doctrine gebaseerd zijn, waardoor de voorbereiding en uitvoering van missies beter past in EU- of NAVO-systeem. Dat kan een gebrek aan kennis verklaren bij medewerkers in Den Haag over hoe de VN als organisatie werkt. Het heeft bijgedragen aan een weinig reëel verwachtingskader. Onder het uitgezonden personeel was sprake van een *'can-do-mentaliteit'* (de veronderstelling dat het personeel de opdracht wel zou vervullen), die voorbijging aan deze realiteit. Deze ging daardoor gepaard met onterechte verwachtingen.



Over dit rapport

Inleiding

In november 2020 kondigde het kabinet aan middels een C-130-transportvliegtuig opnieuw² een militaire bijdrage te leveren aan MINUSMA, de geïntegreerde multidimensionale stabilisatiemissie van de Verenigde Naties in Mali.³ Deze zou voor de duur van zes maanden ter beschikking staan van de missie (van midden november 2021 tot midden mei 2022).

Voor Nederlandse bijdragen aan artikel 100-missies,⁴ en dus ook voor de Nederlandse C-130-bijdrage aan MINUSMA, geldt een verplichting om de inzet na beëindiging te evalueren.⁵ De artikel 100-brief van 20 november 2020⁶ gaf aan dat er na de beëindiging van de Nederlandse bijdrage een onafhankelijk

² In navolging van de eerdere Nederlandse bijdrage aan MINUSMA van 2014 tot en met 2019.

³ In oktober 2021 werd de inzet verder uiteengezet in een aanvullende artikel 100-brief. Zie Kamerstuk 29 521 nr. 413, Kamerstuk 29 521 nr. 414, Kamerstuk 29 521 nr. 417 en Kamerstuk 29 521 nr. 426.

⁴ Artikel 100-missies zijn missies waarbij de krijgsmacht wordt ingezet bij de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. In artikel 100 van de Grondwet staat dat het kabinet het parlement vooraf moet informeren over dergelijke inzet, tenzij dwingende redenen dit beletten.

⁵ Zie Kamerbrief over de werking van de artikel 100-procedure en het Toetsingskader, Kamerstuk 29521, nr. 226, 22 januari 2014: “Na beëindiging van de Nederlandse inzet wordt een eindevaluatie opgesteld waarin zowel de militaire als de politieke aspecten aan de orde komen.”

⁶ Kamerstuk 29 521, nr. 417.

uitgevoerde eindevaluatie zou volgen. Het kabinet heeft hiertoe in juni 2022 een verzoek ingediend bij de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In dit rapport presenteert IOB de bevindingen van haar onderzoek.

Doelstelling en vraagstellingen

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

De centrale vragen van het onderzoek luiden:

1. Wat waren volgens de artikel 100-brief en betrokken stakeholders de doelen van de Nederlandse bijdrage?

De aanvullende onderzoeksvragen bij onderzoeksvraag 1 zijn:

Besluitvorming

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

2. In hoeverre zijn die doelen bereikt?

De aanvullende onderzoeksvragen bij onderzoeksvraag 2 zijn:

De activiteiten van het Nederlands C-130-detachement

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

De samenwerking met de VN en partnerlanden

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

De Malinese en internationale context

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

3. Hoe zijn de geleerde lessen uit eerdere missies toegepast in deze missie en welke lessen kunnen er getrokken worden voor toekomstige missies?

Methodologie

Interviews

Deze evaluatie is gebaseerd op de ervaringen van directbetrokkenen bij de C-130-missie. Om hun ervaringen met voldoende nuance te kunnen beschrijven, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethodologie waarbij IOB semigestructureerde interviews heeft afgenomen. Er zijn 56 interviews afgenomen met verschillende categorieën respondenten. De interviews waren vertrouwelijk van aard en vonden zowel in persoon als via videoverbinding plaats. Een deel van de interviews is afgenomen in Mali. Respondenten zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Uitgezonden personeel van het ministerie van Defensie;
- Medewerkers van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken in Nederland;
- Medewerkers van de Verenigde Naties in New York en Bamako;
- Externe experts en onderzoekers die zich richten op stabiliteit in de Sahel en VN-vredesmissies.

Documentanalyse

Het onderzoeksteam heeft een analyse gemaakt van publiek beschikbare en interne documenten waaronder Kamerstukken, interne correspondentie, ambassaderapporten, verslagen van interne vergaderingen en militaire verslagen uit het missiegebied.

Leeswijzer

Dit rapport behandelt eerst de aanloop naar de C-130-missie in hoofdstuk 1. Hier wordt de besluitvorming rond deelname besproken en het verloop van de onderhandelingen met de VN. In hoofdstuk twee komen de doelen en gronden voor deelname aan de C-130-missie aan bod. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de inzet in het missiegebied. Achtereenvolgens worden de samenwerking in *Multinational Rotational Concept* (MRC)-verband, de voorbereiding op de missie en de samenstelling van het detachement, de inzet van de C-130 binnen MINUSMA, verklaringen voor de lager dan verwachte inzet, en tenslotte de inzet van de overige onderdelen van het detachement besproken. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen.



Op zoek naar een geschikte missie

Inleiding

De aanloop en de besluitvorming rond de Nederlandse bijdrage met een C-130-transportvliegtuig staat centraal in dit hoofdstuk. Een reconstructie van het politieke en ambtelijke krachtenveld schetst de totstandkoming van de missie (paragraaf 1.1), waarna een overzicht volgt van de onderhandelingen met de VN (paragraaf 1.2). Hiermee worden de (aanvullende) onderzoeksvragen over besluitvorming beantwoord. De centrale onderzoeksvraag over geleerde lessen wordt gedeeltelijk beantwoord.

In het kort:

- De Nederlandse C-130-missie was ondersteunend aan het bestaande Sahelbeleid en beleidsintenties zoals verwoord in de parlementaire samenhangbrieven. Wat echter doorslaggevend was in de besluitvorming rond deze inzet was de (binnenlands)politieke doelstelling om de eenheid binnen de coalitie te bewaren. Dit vormde de directe aanleiding voor een hernieuwde bijdrage aan een VN-missie in Mali. Omdat een bijdrage aan een VN-missie met militaire helikopters (de voorkeursoptie) door omstandigheden onmogelijk was, werd een alternatief voorgesteld in de vorm van een bijdrage met een militair transportvliegtuig.

- Defensie is zich bewust van belang van deelname aan VN-missies. Echter, de defensieorganisatie is ingericht op werkwijzen die op NAVO-doctrine gebaseerd zijn, waardoor de voorbereiding en uitvoering van missies beter past in het systeem van de EU of NAVO. Dat kan een gebrek aan kennis verklaren bij medewerkers in Den Haag over hoe de VN als organisatie werkt en heeft ook bijgedragen aan een weinig reëel verwachtingskader.
- De informatievoorziening richting de Tweede Kamer was formeel op orde. Tijdens de interne ambtelijke voorbereiding sloot de operationele planning echter niet goed aan op de planning van het parlementair proces. Daarnaast kwam door nieuwe ontwikkelingen in Mali de tijdigheid van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verder in het gedrang en liep de startdatum van de missie enige vertraging op.
- Vanwege de onbekendheid met VN-werkprocessen en methoden en het gebrek aan geïnstitutionaliseerde lessen uit voorgaande VN-bijdragen, hield men in de planningsfase niet voldoende rekening met het acceptatieproces aan VN-zijde. Ook was er sprake van een gebrek aan kennis over onderhandelingsopties, getuige bijvoorbeeld de onbekendheid met zogenaamde ‘pro bono-regelingen’ (gratis beschikbaarstellingen) en ‘1 dollar LOAs’ (een contract dat wordt afgesloten voor een symbolische dollar).

1.1 Totstandkoming van de missie

De inzet van militairen en materieel in (vredes)missies wordt voorafgegaan door ambtelijke en politieke overleggen waarin verschillende opties worden besproken en gewogen. De directe aanleiding voor deze VN-missiebijdrage is voor een belangrijk deel de uitkomst van een politieke afweging gericht op voldoende parlementair draagvlak en rust in de coalitie. Daarbij hing de keuze voor een bijdrage met een militair transportvliegtuig niet samen met een specifiek verzoek vanuit de VN, maar was dit het gevolg van de niet-beschikbaarheid van transporthelikopters.

1.1.1 Politieke afwegingen

De reconstructie van het politiek-ambtelijk krachtenveld voorafgaand aan het besluit tot de keuze voor de C-130-missie toont dat coalitiepartner D66⁷ moeite had om in te stemmen met de – vooral door de VVD gewilde – verlenging van een lopende militaire NAVO-inzet in Irak.⁸

D66 was geen voorstander van deze missie en wilde dat Nederland in ruil daarvoor zou bijdragen aan de EU-missie Irini op de Middellandse Zee bij Libië.⁹ Deze missie was een voortzetting van de operatie Sophia van de Europese marinemacht (EUNAVFOR MED) in de Middellandse Zee, die als doel had mensensmokkelnetwerken in Libië te ontwrichten. Ondanks het feit dat de bijdrage met een marineschip aan de Irini-missie niet van de grond kwam¹⁰, meende D66 dat het schip min of meer was beloofd door de coalitiepartners.¹¹ Genoemde voorvallen creëerden een situatie waarin de zoektocht naar een redelijk alternatief werd ingezet om coalitiepartner D66 tegemoet te komen.¹²

Waar coalitiepartner VVD vooral meerwaarde hechtte aan missiedeelname in NAVO- en EU-verband, gaf D66 de voorkeur aan opereren in VN- of EU-verband. Bijvoorbeeld door deelname aan een VN-rotatieschema met transporthelikopters door EU-lidstaten of een bijdrage aan de ‘EU-Battlegroups’ (strijdkrachten van de EU) binnen een VN-operatie. Deze toezeggingen waren immers eind 2019 aan de Tweede Kamer gedaan in de zogenaamde samenvattingen.¹³ Om D66 tegemoet te komen werd door Defensie nagegaan of er beweging te verwachten viel in deze twee dossiers tijdens de regeerperiode.

⁷ Kabinet-Rutte III (2017-2022) bestond uit coalitiepartijen van VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

⁸ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Het op verzoek van de internationale anti-ISIS-coalitie uitzenden van honderd militairen ten behoeve van de beveiliging van Erbil International Airport vanaf oktober 2020 tot mei 2021.

⁹ EUNAVFOR MED-operatie Irini is onderdeel van een geïntegreerde EU-aanpak van de complexe conflictdynamiek in Libië. Operatie Irini is primair gericht op de handhaving van het VN-wapenembargo tegen Libië (VNVN-resolutie 2292) en ging op 1 april 2020 van start, de dag na de beëindiging van EUNAVFOR MED Operatie Sophia. TK 29 521, nr. 414.

¹⁰ Er waren vanuit Nederland wel drie stafofficieren verbonden aan de Irini-missie (standplaats Rome), die overigens ook betrokken waren bij de Sophia-missie. De – door D66 gewenste – inzet van een marineschip is niet doorgegaan.

¹¹ Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken.

¹² Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken.

¹³ TK 29 521 Nr. 381 en Nr. 397. Het coalitieakkoord van kabinet-Rutte IV ‘Omzien naar elkaar. Vooruitkijken naar de toekomst’, benoemt specifiek de voorgenomen ondersteuning van de ontwikkeling van EU Battlegroups tot ‘Rapid Deployment Capacity’.

Dat leidde begin september 2020 tot een concreet verzoek vanuit een coalitieoverleg over missies om mogelijkheden voor de inzet van transporthelikopters in VN-verband te onderzoeken, zoals destijds in de samenhangbrief gecommuniceerd. Omdat een bijdrage aan een VN-missie met militaire helikopters (de voorkeursoptie) door omstandigheden onmogelijk was¹⁴, werd een alternatief voorgesteld in de vorm van een bijdrage met een C-130-transportvliegtuig.¹⁵

De zoektocht naar een alternatief viel in een periode waarin men op hoog ambtelijk niveau nadacht over de Nederlandse inzet in missies en operaties voor de komende drie tot vijf jaar met het oog op een nieuwe kabinetsperiode. Het kabinet maakte daarbij niet alleen duidelijk dat de lopende militaire inzet in Irak zou worden verlengd, maar dat er ook veel behoefte was om in Afrika, en specifiek de Sahel, een focusregio in het buitenlandbeleid, een bijdrage te leveren.¹⁶ Binnen het kabinet was er meer specifiek ook bereidheid om na de beëindiging van de eerdere inzet binnen MINUSMA (2014-2019) weer actief te worden in Mali. De tegemoetkoming aan D66 heeft dit proces versneld.¹⁷ De keuze voor een beperkte en overzichtelijke missie was, in het licht van het naderende einde van de kabinetsperiode, een logische keuze.¹⁸

1.1.2 Permanente Vertegenwoordiging New York aan zet

Het aanbod voor de inzet van een transportvliegtuig verliep via de militair attaché bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties (PVVN) in New York. De VN heeft namelijk permanent behoefte aan manschappen en materieel ten behoeve van vredesmissies, en communiceert hier periodiek over zodat lidstaten hierop kunnen aanbieden. Uitzonderingen daargelaten, benadert de VN individuele lidstaten in principe niet actief om een bijdrage te leveren aan een missie.¹⁹

Al snel was duidelijk dat het Nederlandse aanbod paste in een luchttransport-rotatiemechanisme dat onder leiding van Noorwegen in 2016 in het leven was geroepen ter ondersteuning van de VN-missie MINUSMA in Mali. Aan dit mechanisme namen initieel naast Noorwegen ook Denemarken, Zweden, België en Portugal deel. Aangezien België niet langer kon deelnemen door de overschakeling naar een ander type transportvliegtuig²⁰, was een plek in het rotatiemechanisme vrijgekomen. De vrijgekomen plek moest opgevuld worden waardoor het coördinerende land Noorwegen belang had bij deelname van Nederlandse zijde. Voor Nederland was deze optie aantrekkelijk omdat er werd aangesloten bij een lopend initiatief waarbij bovendien sprake was van een duidelijk einde van de inzet. Na zes maanden zouden de Denen het stokje van Nederland overnemen. Tenslotte paste een bijdrage aan een rotatiemechanisme ook binnen de Nederlandse inspanningen voor het initiatief 'Action for Peacekeeping' (A4P), dat verbetering van vredesmissies nastreeft.

De hiervoor genoemde overwegingen (par. 1.1.1) en het feit dat er een plek binnen een rotatieverband vrijkwam, leidde al snel tot een toezegging van de minister van Defensie in het coalitieoverleg om op relatief korte termijn de VN-behoefte aan strategische transportcapaciteit in te vullen met de inzet van een C-130-transportvliegtuig in de Sahelregio (Mali).²¹ Gesprekspartners bij zowel Defensie als Buitenlandse Zaken gaven aan zich hierdoor overvallen te hebben gevoeld²², ook al was de optie om een militair transportvliegtuig in te zetten wel ambtelijk voorbereid aan defensiezijde. Defensie wilde weer

¹⁴ “De huidige stand van zaken met betrekking tot bovengenoemd onderzoek inzake transporthelikopters is dat vanwege de lopende modificatietrajecten en de vertraging hiervan door COVID-19 helikopters niet eerder dan in de tweede helft van 2022 weer beschikbaar kunnen zijn.” TK 29 521, nr. 414.

¹⁵ Luchttransportvliegtuigen zijn sneller en hebben meer capaciteit in vervoer van materieel en personeel dan helikopters.

¹⁶ TK 29 521 Nr. 381 en Nr. 397, interne documenten ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁷ Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken.

¹⁸ Omdat het aantreden van een nieuw kabinet naar verwachting tot nadere sturing en prioriteitstelling zou leiden werd afgezien van de optie om tegen het einde van de lopende kabinetsperiode het Nederlandse mandaat voor MINUSMA als geheel te herzien. Dit zou namelijk vooruitlopen op de uitkomsten van strategische sessies over de samenhang van de Nederlandse inzet in de Sahel.

¹⁹ Nederland is wel benaderd door de VN om gevechtshelikopters te leveren. Ook werd Nederland verzocht om de C-130-inzet te verlengen toen de Deense regering had aangegeven haar rotatieronde niet te zullen vervullen.

²⁰ België maakte in deze periode de overstap van de C-130 naar de A400M.

²¹ Daar waar er tijdens de ambtelijke voorbereiding initieel nog werd overwogen om niet alleen een VN-bijdrage te leveren maar ook ondersteuning te bieden aan andere actieve missies in Mali en de regio, stuitte dit op weerstand bij de VN waardoor deze optie snel van tafel was. De achterliggende reden voor een brede inzetbaarheid was terug te voeren op het zoveel mogelijk getraind houden van het defensiepersoneel.

²² Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken.

actief worden in Mali, maar de meningen liepen uiteen of dat in VN-verband moest.²³ Een bijdrage aan de Taakgroep Takuba, een missie van de zogenaamde *coalition of the willing* (een spontane samenwerking tussen bereidwillige landen) onder Frans commando, die zich richtte op de strijd tegen het terrorisme, stond binnen bepaalde defensiegeledingen hoger in het vaandel. Er waren al (vergaande) plannen in de maak, maar hier was op hoog ambtelijk niveau nog geen overeenstemming over. Met name bepaalde geledingen binnen Defensie en Buitenlandse Zaken waren niet gecharmeerd van deze missie, die ook wel als vechtmissie te boek stond, en die Nederland mogelijk te veel met de Fransen zou vereenzelvigen.²⁴ Bezwaren waren er ook omdat deze missie het Malinese regeringsleger (FAMa) ondersteunde bij de bestrijding van terroristen, terwijl het regeringsleger beschuldigd werd van het schenden van mensenrechten. De inschatting was dat het niet op draagvlak in het parlement zou kunnen rekenen. Ook een mogelijke bijdrage aan de EU-trainingsmissie (EUTM) ten behoeve van de Malinese strijdkrachten ('Forces Armées Maliennes', FAMa) lag om deze reden niet voor de hand.

Voor bepaalde personen was duidelijk dat de keuze voor een bijdrage aan MINUSMA met een C-130 gedreven was door haalbaarheids- en wenselijkheidsvraagstukken en paste binnen de bredere beleidsagenda. Maar bij andere betrokkenen creëerde dit besluit het beeld dat deze keuze vooral vanuit de politieke lijn was ingegeven en voor een belangrijk deel gedreven door de interne coalitiedynamiek.²⁵

1.1.3 Tijdslijn procesverloop

Aan de formele besluitvorming over een specifieke militaire inzet (die voldoet aan het Toetsingskader) gaat een kennisgevingsbrief vooraf, waarin het kabinet meldt de wenselijkheid en haalbaarheid van een militaire bijdrage aan een missie te onderzoeken.²⁶ Deze wordt gevolgd door de zogenaamde artikel 100-brief waarmee de Tweede Kamer officieel in kennis wordt gesteld van een kabinetsbesluit.²⁷

- Rondom deze missie zijn, in afwijking van wat gebruikelijk is, twee artikel 100-brieven met de Kamer gedeeld. De timing van de eerste artikel 100-brief vond plaats op een moment dat nog niet alle (militaire) details over de bijdrage bekend waren, waardoor er nog geen Militair Advies kon worden opgemaakt. Het kabinet informeerde de Tweede Kamer toch al met een eerste artikel 100-brief om het Nederlandse tijdslot in het rotatiemechanisme vast te kunnen leggen.
- De informatievoorziening richting de Tweede Kamer was op orde. Tijdens de interne ambtelijke voorbereiding sloot de operationele planning echter niet goed aan op het parlementaire proces. Daarnaast kwam door nieuwe ontwikkelingen in Mali de tijdigheid van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verder in het gedrang en liep de startdatum van de missie enige vertraging op.

²³ Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken.

²⁴ De relatie tussen Malinese autoriteiten en voormalig kolonisator Frankrijk was aan onderzoek onderhevig.

²⁵ Dit wordt ook versterkt door het latere Militair Advies waarin de keerzijde van de missie ook uitvoerig belicht werd door nadrukkelijk de zogeheten verdringingseffecten te benoemen. Het deed zelfs de vraag rijzen hoe deze bezwaren zich verhielden tot een positief Militair Advies, anders dan dat de voornaamste reden voor een Nederlandse bijdrage blijkaar moest worden gezocht in een bredere politieke context. Interne documenten ministerie van Defensie.

²⁶ TK 29 521, nr. 226.

²⁷ De Tweede Kamer heeft formeel geen instemmingsrecht, maar de regering heeft wel de plicht de Kamer proactief te informeren voorafgaand aan de inzet.

Tabel 1: verloop besluitvorming over C-130 bijdrage

| Datum | Processtap | Toelichting |
|------------|--|---|
| 14/6/2019 | Samenhangbrief | De samenhangbrief (TK 29 521 Nr. 381) schetst de samenhang van de Nederlandse inspanningen (in relatie tot inzet van schaarse capaciteit) in het kader van snelle reactiemachten (hoofdtak 1) en missies en operaties (hoofdtak 2) tot en met 2021. De brief gaat in op de strategische kaders voor de internationale veiligheidsinzet en de rol van de krijgsmacht daarin, en benoemt (ontwikkelingen in) de bredere Nederlandse veiligheidsinzet in Afghanistan (Resolute Support), de anti-ISIS-coalitie in Irak, en in de Sahel (MINUSMA) en Jemen. De vervolgbrief op de samenhangbrief wordt in november 2019 met de Kamer gedeeld (TK 29 521 Nr. 397). |
| 23/9/2020 | Kennisgevingsbrief | De regering informeert de TK over het onderzoek naar een mogelijke Nederlandse bijdrage (C-130) aan de luchttransportcapaciteit van MINUSMA (TK 29 521 Nr. 413). |
| 20/11/2020 | Artikel 100 brief | De brief (TK 29 521 Nr. 417) beschrijft de verschillende aspecten van de voorgenomen inzet volgens het Toetsingskader.* |
| 26/4/2021 | Procedurebrief, in antwoord op vragen vanuit de Vaste Kamercommissie | In het voorjaar van 2021 ontstaat er wreveld rondom dit dossier als blijkt dat Defensie (op de eigen website**) openlijk communiceert dat de missie zal plaatsvinden, nog voordat parlementaire behandeling heeft plaatsgevonden. De Vaste Kamercommissie van Defensie verzoekt, uit onvrede met de gang van zaken, om een versnelde aanvullende artikel 100-brief. Hieraan kan niet worden tegemoetgekomen omdat de militaire planning en voorbereiding rondom de voorziene Nederlandse bijdrage en deelname aan het rotatieschema nog niet is afgerond.*** |
| Mei 2021 | Militair Advies | Het Militair Advies aan de minister van Defensie (opgesteld onder coördinerende verantwoordelijkheid van de directie Operaties – DOPS – van de Defensiestaf en ondertekend door de Commandant der Strijdkrachten) is randvoorwaardelijk voor een artikel 100-brief. |
| 6/10/2021 | Sondering leden VKC door Defensie | Ter voorbereiding op het versturen van de aanvullende artikel 100-brief sondeert de politiek assistent van de minister van Defensie leden van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken. Ook lijkt hier sprake van miscommunicatie tussen Defensie en Buitenlandse Zaken, aangezien het initiatief om te sonderen, in het kader van een artikel 100-procedure, bij Buitenlandse Zaken ligt. |
| 7/10/2021 | Interventie D66-Kamerlid, overleg tussen coalitiepartners zet het tijdspad van de artikel 100-brief onder druk | Een dag voor bespreking van de aanvullende artikel 100-brief in de ministerraad zet de D66-fractie de zaak op scherp door aan te geven dat inzet van de C-130 wellicht heroverwogen moet worden in verband met geruchten over de aanwezigheid van de Private Military Company Wagner in Mali.**** Op het laatste moment wordt de brief van de ministerraadagenda gehaald en alsnog via Buitenlandse Zaken gesondeerd. |
| 15/10/2021 | Aanvullende artikel 100-brief (oorspronkelijk gepland voor 8/10) | Verlate verzending (van inmiddels aangepaste aanvullende artikel 100-brief, TK 29 521 Nr. 426) vanwege interventie vanuit de Tweede Kamer. |
| 20/10/2021 | Onverwachte terugkeer van kwartiermakers van Defensie | Door de verschuiving van de bespreking in de ministerraad dreigt de bespreking van de brief in de procedurevergadering in het gedrang te komen, waardoor de druk op de planning toeneemt. Bij Defensie ziet men tijdige uitzending in gevaar komen, wat tot een groeiend ongenoegen leidt. Een kwartiermakerseenheid die al vertrokken is richting Mali moet terugkeren vanuit Parijs omdat het Kamerdebat nog niet heeft plaatsgevonden. |
| 27/10/2021 | Technische briefing | Voorafgaand aan het debat in de Tweede Kamer vindt een technische briefing plaats ten behoeve van de Vaste Kamercommissie van Defensie. |

| Datum | Processtap | Toelichting |
|---------------|-------------------------------------|--|
| 28/10/2021 | Kamerdebat artikel 100-brief | Scherp geformuleerde (oppositie)moties roepen op om af te zien van de deelname aan de VN-missie MINUSMA vanwege de onveranderde situatie in Mali en de vermeende samenwerking tussen de Malinese autoriteiten en paramilitairen die vermoedelijk tot de omstrede Wagnergroep behoren. Een minder scherp geformuleerde motie van coalitiepartij D66 die de regering verzoekt om “in geval van een overeenkomst tussen de Malinese transitieautoriteiten en de Wagner Groep na aanvang van de missie in te zetten op nadere strafmaatregelen in EU-verband met de mogelijkheid de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA niet te verlengen”, wordt aangenomen. Deze formulering biedt voldoende ruimte om de (beloofde) missie niet in gevaar te brengen, en voorkomt diplomatieke schade richting de partners in het rotatiemechanisme. |
| 29/10/2021 | Vertrek kwartiermakers van Defensie | Verlaat vertrek naar Mali nadat kwartiermakers eerder hun reis moesten afbreken. |
| Eind november | Inzetgereedheid 1e detachement | Twee weken later dan voorzien begint het Nederlandse detachement aan haar taken ter ondersteuning van MINUSMA. |

- * De overkoepelende politieke verantwoordelijkheid voor de (militaire) inzet onder artikel 100 valt onder de minister van Buitenlandse Zaken die zorgdraagt voor de coördinatie en totstandkoming van de artikel 100-brieven, waarbij nauw wordt samengewerkt met de ministers van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en, indien relevant, van Justitie en Veiligheid.
- ** <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2021/04/12/luchtmacht-bereidt-zich-voor-op-inzet-in-mali>. Daarin staat o.a.: “2 C-130 Hercules-transportvliegtuigen vliegen van vandaag tot en met 25 april laag boven het noorden, zuiden en midden van Nederland. Dat is nodig om het droppen van parachutisten en ladingen te trainen. Met deze oefeningen bereidt de luchtmacht zich voor op een inzet in Mali, later dit jaar.”
- *** Dit voorval, en mogelijk ook het feit dat Defensie bezig zou zijn met voorbereidende werkzaamheden (Fact-Finding Mission, een veldbezoek dat de nodige informatie ter voorbereiding op een missie moet opleveren) in Mali, leidde niet alleen tot wreveld bij de Kamer maar ook tot ergernissen bij Buitenlandse Zaken en de suggestie om Defensie bij te praten over externe communicatie over een missie voordat de artikel 100-procedure is doorlopen. Voorkomen moest worden dat in de beeldvorming de indruk zou ontstaan alsof de uitzending al een voldongen feit was. Interne documenten ministerie van Buitenlandse Zaken.
- **** Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.

1.2 VN-acceptatieproces

Het Nederlandse voornemen – onder voorbehoud van politieke goedkeuring – om bij te dragen aan een vredesmissie was al bekend bij de VN vóór publicatie van de eerste artikel 100-brief. Het feit dat de VN hiervan al informeel op de hoogte was gesteld, was ingegeven vanuit het besef dat er vanaf het moment van publicatie slechts een jaar tot inzet resteerde. VN-onderhandelingsprocessen kunnen lang duren wist men op de PVVN en de aanhoudende COVID-restricties zorgden voor een bijkomende vertragende factor.²⁸ Bij aanvang van het onderhandelingstraject besefte politiek (en ambtelijk) Den Haag nog te weinig dat een jaar krap is om een dergelijke bijdrage georganiseerd te krijgen. Dat kwam omdat binnen het defensieapparaat, ondanks de uitgebreide deelname aan MINUSMA tussen 2014 en 2019, weinig geïnstitutionaliseerde kennis was rondom VN-onderhandelingen.²⁹

In essentie is het VN-proces vergelijkbaar met een contractonderhandeling waarbij landen een aanbod doen (in het kader van de reguliere uitvraag) voor de inbreng van personeel en/of materieel en het ontvangen van een vergoeding daarvoor.³⁰ Wanneer een aanbod van een lidstaat tegemoetkomt aan de VN-behoefte vindt goedkeuring plaats en worden de eenheden en/of materieel aangeboden onder

²⁸ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Onderhands waren er al contacten met de *Force Generation Service* van de VN (het departement dat zich bezig houdt met het verzamelen van de benodigde troepen en materieel voor een VN-missie) om informatie te vergaren over de eisen en over het procesverloop.

²⁹ De meest recente VN-contractonderhandelingen in het kader van MINUSMA dateerden alweer uit 2013. Onder meer als gevolg van personeelsrotatie is de destijds opgedane kennis en ervaring niet geborgd. Zo konden defensie medewerkers niet terugvallen op een draaiboek (en/of overdrachtsdossiers) gericht op onderhandelingen met de VN.

³⁰ Voor veel landen die troepen leverden (*Troop Contributing Countries, TCCs*) leveren dergelijke bijdragen een substantiële bijdrage aan de instandhouding van legereenheden. Voor westerse aanbieders is de vergoedingssystematiek een bijkomstigheid, maar ook een reden van frustratie vanwege de ervaren bureaucratische rompslomp.

een zogenaamde *Transfer of Authority* (ToA). Vanaf dat moment wordt het bevel overgedragen aan de VN-missieautoriteit en staan de eenheden niet meer onder nationaal (in dit geval: Nederlands) commando.³¹

Om te beoordelen of aan de VN-behoefte wordt voldaan vinden verschillende bezoeken plaats van VN-officials aan het bijdragende land (*pre-deployment visits*).³² Pas als adviezen die voortkomen uit deze bezoeken zijn opgevolgd geeft de VN toestemming voor daadwerkelijke uitzending (*deployment*). Door de COVID-pandemie was het onmogelijk om fysieke inspecties uit te voeren ter voorbereiding op de C-130-inzet. Dit heeft geleid tot wederzijds onbegrip tussen planners en daarmee bijgedragen aan een langer dan beoogd acceptatieproces.

IOB stelt vast dat de Haagse planning niet goed rekening hield met het gegeven dat de VN de Nederlandse bijdrage inzetgereed moest verklaren. De oorzaak hiervoor ligt in een gebrek aan geïnstitutionaliseerde kennis en het feit dat er uit eerdere VN-missies binnen Defensie te weinig lessen werden getrokken. Ten onrechte ging men ervan uit dat een getekende inspanningsverplichting (*Letter of Intent*) met de Noren in het kader van het bestaande, bij de VN inmiddels bekende, rotatiemechanisme (MRC) het acceptatieproces bij de VN zou vergemakkelijken. Bovendien, zo was de veronderstelling, had Nederland in 2013 ook al de hele procesgang bij de VN doorlopen in het kader van de vorige MINUSMA-bijdrage. De VN zou dus moeten weten wat Nederland te bieden had.³³

Dat bleek een miscalculatie. De VN stelde op onderdelen eisen waar Nederland niet direct aan kon of wilde voldoen.³⁴ Dat heeft tot vertraging geleid, maar is geen volledige verklaring voor de vertraagde procesgang in het kader van de aanvullende artikel 100-brief in het najaar van 2021 die hierboven beschreven staat.

Het contact tussen de Operationele Plannings Groep (OPG)³⁵ en de VN verliep via de PVVN.³⁶ In de beleving van de planners was het acceptatieproces stroperig als gevolg van de vele opeenvolgende handelingen (in plaats van parallelle), waarbij tot in detail gegevens werden verlangd over Nederlands materieel en personeel.³⁷ Vervolgens kostte het de VN veel tijd om tot besluiten te komen. De discussie ging vooral over aantallen, waarbij de VN bepaalde normen (en normvergoedingen) ten aanzien van de omvang van een detachement hanteert. Alles wat een lidstaat aan extra manschappen en materieel noodzakelijk acht komt niet in aanmerking voor vergoeding.³⁸ De afspraken hieromtrent werden

³¹ Nederland had wel een zogenaamde 'red card holder' ('rodekaarhouder'), de detachementscommandant, die in uiterste instantie een gevraagde taak vanuit de missie kon weigeren.

³² Gedurende die *advisory visit* kwamen een paar zaken aan het licht waardoor er een aantal kreukels gladgestreken moesten worden. Dat heeft tijd gekost en geleid tot vertraging. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

³³ Dit droeg bij aan een als aanmatigend gepercipieerde opstelling van Nederlandse zijde in de onderhandelingen.

³⁴ Er werden geen concessies gedaan omdat de eisen van de VN indruisten tegen Nederlandse voorschriften. Die voorschriften betroffen de bescherming van persoonsgegevens (bijvoorbeeld de weigering om een overzicht van vliegers van de piloten op naam over te dragen, wat veel vertraging opleverde) of de regelgeving omtrent luchtwaardigheidsborging (bijvoorbeeld geen combinatie van personen- en munitievoer). De Nederlandse voorschriften waren daarnaast soms in strijd met niet vervulde randvoorwaarden, zoals 1) geen 'pre-planned remain overnight' (vooraf geplande overnachting), omdat op bepaalde vliegvelden de vereiste medische afvoerketen niet aanwezig was of kon worden gegarandeerd; 2) de aanvankelijke VN-eis van 100 vliegers per maand die niet in overeenstemming was met de technische staat van de C-130 en ook niet reëel gezien ervaringen van de MRC-partners) en 3) strikte naleving van het werktijdenbesluit voor vliegers (duty times). Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

³⁵ Binnen Defensie neemt de operationele planningsgroep (OPG) het voortouw in de planning van de missie.

³⁶ De PVVN was niet betrokken bij de bilaterale afspraken met de Noren en andere MRC-lidstaten. Deze afspraken waren overzichtelijk en vrij snel gemaakt en vastgelegd in een Letter of Intent.

³⁷ Naast de inzet van het vliegtuig inclusief ondersteunend personeel was de Nederlandse inzet ook gericht op de beveiliging van het Noorse kamp Bifrost en de coördinatie van het grotere kamp Senou, waar kamp Bifrost onderdeel van uitmaakte.

³⁸ Het betreft hier de kosten voor het zogenoemde National Support Element zoals de uitgaven aan instandhoudingslijnen voor de bevoorrading, de kosten voor extra manschappen aan het detachement toe te voegen (Koninklijke Marechaussee, KMar, Role 1-faciliteit) en de kosten om in plaats van een half jaar met een detachement, twee keer een inzet van drie maanden te plegen verdeeld over twee detachementen, als ook de meerkosten verbonden aan deployment en re-deployment boven de VN-normering. NSE wordt beschouwd als onderdeel van de missie maar valt niet onder de vergoedingssystematiek. De extra manschappen vallen wel onder de zogenoemde juridische Status of Force Agreement (Sofa) met de VN. Het Nederlandse detachement bestond uit 85 militairen, terwijl er vergoeding voor 68 was afgesproken.

vastgelegd in een *Memorandum of Understanding (MoU)*. Daarnaast werden nadere afspraken over de inzet en vergoedingen³⁹ van materieel vastgelegd in een zogenaemde *Letters of Assist (LOA)*. De MoU en de LOA zijn pas halverwege de inzetperiode getekend als gevolg van de bureaucratie bij de VN in combinatie met trage informatieverstrekking vanuit Defensie. Het uitblijven hiervan zorgde voor veel onzekerheid ten aanzien van de planning, omdat het zonder getekende LOA niet duidelijk was welke afspraken er precies waren gemaakt. Dit frustreerde de voorbereidingen.⁴⁰

Ter voorbereiding op de contractonderhandelingen met de VN had Defensie al wel afspraken in het kader van de MoU en LOA informeel onderling uitgewisseld met MRC-partners.⁴¹ De hoogte van de vergoedingen (*reimbursements*) vormde voor Nederland een ondergeschikte rol, waardoor het geen obstakel vormde tijdens de onderhandelingen.

Er speelde echter wel een andere zaak die om aandacht vroeg. Uit ervaringen van MRC-partners bleek namelijk dat er minder vliegtuigen waren gemaakt dan afgesproken in de LOA. Daarbij bleek dat de VN-missie ook gebruikmaakt van civiele vliegtuigen die onderdeel vormden van de VN-transportcapaciteitsmix, en die vanuit financieel oogpunt eerder werden ingezet dan militaire vliegtuigen (zie hoofdstuk 3). Het feit dat door de VN behalve van het MRC ook nog gebruik werd gemaakt van andere (deels civiele) toeleveranciers mocht bekend worden verondersteld tijdens de onderhandelingen met de VN. Dat eventueel hogere kosten voor de inzet van de C-130 van invloed zouden kunnen zijn op de taakstelling (feitelijke inzet) heeft tijdens de onderhandelingen geen rol gespeeld.⁴² Hoewel geen gangbare praktijk binnen de VN, is het mogelijk een zogenaamde 'pro bono-regeling' (gratis beschikbaarstelling) of een symbolische '1 dollar LOA'-vergoedingsoptie (een contract dat voor een symbolische dollar wordt afgesloten) te verkrijgen.⁴³ Andere landen zoals Canada en Duitsland maakten hier wel gebruik van tijdens enkele bijdragen aan VN-missies. Bovenstaande wijst op het feit dat het VN-hoofdkwartier en de VN-missies in het veld op sommige vlakken parallel aan elkaar opereren. VN-missies in het veld zijn autonoom en budgetgedreven (en dus minder geneigd om dure luchttransportcapaciteit in te zetten), terwijl dat bij het VN-hoofdkwartier minder zwaar meetelt in de overwegingen.

³⁹ In het kader van LoA's vindt er een prijsonderhandeling plaats, anders dan afspraken over standaardvergoedingen in het kader van de MoU.

⁴⁰ Het leidde bijvoorbeeld tot onzekerheid met betrekking tot het aanvragen van ontheffingen. Volgens de Wet Luchtvaart zijn er een aantal uitzonderingen voor militair vliegverkeer, waarvoor ontheffing moet worden aangevraagd.

⁴¹ Omdat er sprake is van geheimhouding mag de VN de inhoud van afgesloten MoU's en LOA met andere lidstaten niet openbaar maken.

⁴² Interviews medewerkers ministerie van Defensie en VN.

⁴³ De VN vraagt niet openlijk om dit soort bijdragen omdat dit de indruk zou wekken dat bijdragen van rijkere landen de voorkeur krijgen.



2 Missiedoel en -grondslagen

Inleiding

In dit hoofdstuk staan het doel van de missie (paragraaf 2.1) en gronden om bij te dragen met het C-130-transportvliegtuig (paragraaf 2.2) centraal. Hiermee wordt de eerste centrale onderzoeksvraag beantwoord. Ook de derde centrale onderzoeksvraag wordt gedeeltelijk beantwoord.

In het kort:

- Het operationele doel van het Nederlandse C-130-detachement was het leveren van logistieke ondersteuning voor MINUSMA middels het vervoeren van vracht en passagiers en het vanuit de lucht droppen van vracht en militairen. Bijkomende taken waren gericht op medische evacuatie, inlichtingentaken en *search and rescue* voor MINUSMA.
- Gronden voor deelname bestonden uit het inzetten op effectievere vredesmissies (A4P), invloed op de MINUSMA-mandaatsonderhandelingen, het ondersteunen van bestaand Sahelbeleid, het op peil houden van de getraindheid en geoefendheid van het defensiepersoneel en zichtbaarheid van de krijgsmacht.
- De artikel 100-brieven getuigen van realisme omdat ze benadrukken dat een C-130-transportvliegtuig alleen indirect zou kunnen bijdragen aan een succesvolle politieke transitie via het vergroten van de capaciteiten van MINUSMA (en daarmee aan het uitvoeren van het vredesakkoord). Dit getuigt van een geleerde les uit het verleden, namelijk dat artikel 100-brieven niet te ambitieus geformuleerd moeten worden.

- Desondanks bevatte de brief een aantal onrealistische passages met het oog op voldoende parlementair draagvlak. Zo bleek de suggestie dat Nederland meer invloed zou kunnen uitoefenen tijdens de MINUSMA-mandaatonderhandelingen een overschatting en kon dit bij voorbaat als niet-realistisch worden bestempeld. Door bij te dragen heeft Nederland ten minste toegang tot VN-officials verzekerd, maar daarmee werd nog geen invloed 'gekocht'.
- De betekenis van het feit dat een Europees land meedoet aan een missie in een complexe omgeving, waarin zestig grotendeels niet-Europese naties vertegenwoordigd zijn, moet niet worden onderschat in het kader van internationale solidariteit, engagement en betrouwbaarheid. Zeker ook niet in een situatie waarin andere, onder andere westerse lidstaten, besluiten om hun inzet in het kader van MINUSMA te beëindigen. Vooral vanuit politiek perspectief wordt het als heel relevant gezien om in dergelijke missies aanwezig te zijn.

2.1 Missiedoel: logistieke ondersteuning van MINUSMA

De C-130-bijdrage beperkte zich tot een materiële bijdrage ter ondersteuning van de MINUSMA-missie en betrof niet een directe bijdrage in de uitvoering van het MINUSMA-mandaat.⁴⁴ De artikel 100-brieven getuigen van realisme door te benadrukken “dat een C-130 transportvliegtuig indirect kon bijdragen aan een succesvolle transitie⁴⁵ via het vergroten van de capaciteiten van MINUSMA” (en daarmee aan het uitvoeren van het vredesakkoord en de ondersteuning van de politieke transitie).⁴⁶ Dat betekent niet dat de brieven, en de andere interne documenten⁴⁷ voor de nadere uitwerking daarvan, verschillende doelen en motieven⁴⁸ van de inzet benoemen.

De artikel 100-brieven vatten het missiedoel van de Nederlandse bijdrage samen als het “ondersteunen van de VN met luchttransportcapaciteit”. Daarnaast behoorde ook het bewaken van het Noorse kamp Bifrost, waar de Nederlandse militairen (en militairen van andere MRC-partners) verbleven, en het verzorgen van de coördinatie van de bewaking van kamp Senou (het grotere kampement dat MINUSMA-militairen huisvestte en waar het Noorse kamp onderdeel van uitmaakte) tot het Nederlands takenpakket.

24

Een zogenaamde ‘behoeftestelling’ vanuit de VN (*Statement of Unit Requirements, SUR*) vormt de grondslag voor de opdracht aan het Nederlandse detachement (de ‘taakstelling’). De SUR omschrijft de capaciteiten waar een bepaalde inbreng (asset, in dit geval de C-130) aan moest voldoen.⁴⁹ De SUR vormt de basis voor de zogenaamde LOA waarin afspraken (incl. vergoedingen) tussen een lidstaat en de VN over een bepaalde asset worden vastgelegd (zie hoofdstuk 1).⁵⁰ Op basis van de SUR en LOA luidde de primaire taakstelling voor de Nederlandse C-130-bijdrage:

- Het verlenen van logistieke ondersteuning aan MINUSMA door het vervoeren van passagiers en cargo.⁵¹ Voor de passagiers moest de C-130 VN-personeel, civiele passagiers, en maximaal 70 volledig gepakte militairen kunnen vervoeren.⁵² Op het vlak van cargo moest lading vervoerd kunnen worden tot maximaal 15 ton.
- Het vanuit de lucht droppen van lading of militairen.

⁴⁴ In de wandelgangen kreeg de C-130-missie als bijnaam ‘de taximissie’.

⁴⁵ Het MINUSMA-mandaat richt zich op het bevorderen van de terugkeer van statelijk gezag in bepaalde delen van Mali, het ten uitvoer brengen van het Vredesakkoord van Algiers van 2015 en het begeleiden van de politieke transitie in Mali.

⁴⁶ Interviews medewerkers ministerie van Defensie en Buitenlandse Zaken. Tijdens het opstellen van de artikel 100-brief moest men dan ook onderkennen dat de onderbouwing van het thema ‘Politieke aspecten’ (volgens het Toetsingskader) in dit geval relatief beperkt kon blijven. Ook van een koppeling met ontwikkelingssamenwerking was in het kader van deze missie geen sprake, waardoor er de nodige terughoudendheid werd betracht bij de invulling van deze passage.

⁴⁷ Interne documenten ministerie van Defensie.

⁴⁸ ‘Gronden’ in de artikel 100-briefterminologie.

⁴⁹ De SUR voor tactisch luchttransport binnen MINUSMA werd in 2013 opgesteld bij aanvang van de missie.

⁵⁰ In het kader van LOA vindt er een prijsonderhandeling plaats, anders dan afspraken in het kader van de MoU.

⁵¹ Logistieke ondersteuning zou ook kunnen gelden voor mogelijke inzet ten behoeve van humanitaire taken.

⁵² Deze laatste zijn dan een aanvulling op de reeds minimaal aanwezige *Air Mobility Protection Team-leden* (AMPT), beveiligingseenheid - minimaal 5- ten behoeve van vliegtuigbemanning en vliegtuig) en medische ondersteuning (2) en bemanning (5).

Als secundaire taken en rollen werden aangemerkt:

- Inzetbaarheid voor medisch transport, de zogenaamde CASEVAC en MEDEVAC.⁵³
- Coördinatie met de civiele luchtvaartcomponent van de VN en de Malinese luchtvaartautoriteiten.⁵⁴

Aanvullende taken die niet in de SUR staan, maar wel in de LOA zijn opgenomen betreffen:

- Het kunnen uitvoeren van *Search and Rescue* (SAR, zoek- en reddingstaken)⁵⁵;
- Verkenning- en inlichtingentaken, aangeduid onder de noemer *Non-Traditional Intelligence and Surveillance and Reconnaissance* (NT-ISR)⁵⁶;
- *Show of presence*. De VN wil in het inzetgebied als actief aanwezig worden gezien, of een vliegtuig als afschrikkingsmiddel kunnen inzetten. De zichtbaarheid van het C-130-toestel met VN-logo's was daarom belangrijk.

Volgens de LOA die voor de Nederlandse C-130 werd ondertekend met de VN zou het Nederlandse vliegtuig ingezet kunnen worden tot 85 uur per maand, of een totaal van maximaal 510 vluchten gedurende de geplande inzet van 6 maanden.

2.2 Gronden voor de missiebijdrage

De artikel 100-brieven beschrijven naast het doel van de bijdrage ook de gronden voor deelname, zoals het streven naar effectievere vredesmissies en het uitoefenen van invloed op de jaarlijks terugkerende MINUSMA-mandaatonderhandelingen in New York. Daarnaast duiden defensiebronnen ook op meer pragmatische gronden voor deelname zoals het op peil houden van de getraindheid en de geoefendheid van het defensiepersoneel en (inter)nationale zichtbaarheid.

2.2.1 Ondersteuning van bestaand beleid

Zoals onderbouwd in hoofdstuk 1 paste de C-130-missie ook binnen het bestaande Sahelbeleid, hoewel de directe aanleiding van binnenlands-politieke aard was. De Sahel is een instabiele regio aan de rand van Europa waar klimaatverandering, bevolkingsgroei, armoede en toenemende onveiligheid – o.a. door (extremistische) gewapende groeperingen en wapen-, drugs- en mensenhandel – een katalysator vormen. Instabiliteit en een verslechterende veiligheidssituatie worden door beleidsmakers en de politiek als een bedreiging voor de Sahellanden gezien, en daarbij ook als een potentiële bedreiging voor Europa.

2.2.2 Effectievere vredesmissies

De bijdrage paste in het streven om VN-vredesmissies effectiever te maken. In het kader van het Action for Peacekeeping Initiative (A4P) van de secretaris-generaal van de VN (maart 2018) speelt Nederland op diplomatiek vlak een voortrekkersrol bij de verdere uitwerking hiervan. Deze richt zich met name op het verbeteren van de effectiviteit, adequate financiering en toerusting van VN-vredesmissies, evenals het vergroten van de veiligheid van peacekeepers. In het bijzonder hecht Nederland daarbij waarde aan het bevorderen van de kwaliteit van missie-uitvoering.⁵⁷

Een manier om de effectiviteit te verhogen is het opzetten of leveren van een bijdrage aan rotatiemechanismen, waardoor schaarse middelen ten behoeve van VN-missies makkelijker en breder beschikbaar worden gesteld. Het kabinet nam zich voor te onderzoeken of hieraan kon worden

⁵³ Respectievelijk *casualty evacuation* (CASEVAC) en *medical evacuation* (MEDEVAC). Onder CASEVAC worden vluchten verstaan die slachtoffers vanaf het strijdtoneel verplaatsen naar medische faciliteiten. MEDEVAC zijn vluchten die van te voren zijn gepland en die patiënten transporteren van de ongelukslocatie of van een medische faciliteit naar een (andere) medische faciliteit.

⁵⁴ Lange tijd lag de coördinatie van de luchtverkeersruimte in handen van de Fransen. Lange tijd betekende dat MINUSMA autorisatie voor gebruik van het luchtruim in Lyon moest aanvragen. Pas recentelijk hebben de Fransen deze bevoegdheid overgedragen aan de Malinese autoriteiten. Interviews medewerkers VN.

⁵⁵ Nederland heeft daarbij aangetekend dat het zoekgedeelte geen probleem is, maar dat het reddingsgedeelte geen onderdeel is van de uitrusting van een C-130. Deze eis is daarna teruggebracht tot 'visual search' (visueel zoeken).

⁵⁶ De C-130 is niet standaard uitgerust om ISR-taken uit te kunnen voeren. De ISR-taken die door de Nederlandse C-130 werden uitgevoerd waren daarom *Non-Traditional ISR* (NT-ISR), zoals het maken van foto-opnames met een handbediende camera.

⁵⁷ TK 29 521, nr. 414.

bijgedragen in een vervolg op de zogenaamde ‘samenhangbrief’⁵⁸ waarin opties voor toekomstige inzet, waaronder bijdragen aan VN-missies, inclusief een bijdrage via rotatieschema’s van EU-lidstaten worden toegelicht. Daarbij worden twee sporen geschetst. In de eerste plaats de mogelijkheid om in de tweede helft van 2021 of in 2022 gedurende een periode een bijdrage met transporthelikopters te leveren in VN-verband. Daarnaast liet het kabinet weten onderzoek te doen naar de wenselijkheid en haalbaarheid van de oprichting van een VN-fonds voor commerciële inhuur van kritische *enablers* (onderdelen van de missie die belangrijk zijn voor het uitvoeren van het mandaat) in VN-missies. Dan gaat het bijvoorbeeld om strategisch luchttransport, medische faciliteiten en beschikbaarstelling van logistieke capaciteiten. De gedachte was dat commerciële inhuur van dergelijke *enablers* een bijdrage zou kunnen leveren aan het breder beschikbaar stellen van dergelijke schaarse capaciteiten in VN-missies.

2.2.3 Invloed op mandaatonderhandelingen

De eerste artikel 100-brief benoemt dat Nederland met een nieuwe bijdrage naar verwachting meer invloed kon uitoefenen tijdens de MINUSMA-mandaatonderhandelingen in de VN-Veiligheidsraad (VNVR), via Noorwegen, destijds een niet-permanent lid van de VNVR, en de initiatiefnemer van het rotatieschema waar Nederland aan deelnam. Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat dit een overschatting was en bij voorbaat ook niet als een realistisch doel moest worden bestempeld.⁵⁹

In zijn algemeenheid geldt dat als een land wil meepraten over een missie het ook de spreekwoordelijke *boots on the ground* (‘laarzen op de grond’) moet hebben. Een afwijkende mening ventileren wanneer een land slechts zijdelings betrokken is bij een missie legt weinig gewicht in de schaal.⁶⁰ De VNVR wordt echter gedomineerd door de P5⁶¹ die hun eigen agenda’s hebben, ook wat betreft mandaatonderhandelingen. Een bijdrage aan een vredesmissie is daarom geen rechtstreekse lijn naar invloed op missiemandaten.

Het formuleren van de ambitie tot meer invloed op het MINUSMA-mandaat kwam dan ook vooral voort uit het dwingende karakter van het toetsingskader, dat beleidsmakers oplegt om de Nederlandse invloed als gevolg van de missiebijdrage uiteen te zetten.⁶²

2.2.4 Op peil houden van getraindheid en geoefendheid bij defensiepersoneel

Een uitzending of missie is van belang voor de krijgsmacht, omdat het de mogelijkheid biedt bij te dragen aan internationale inspanningen voor vrede en veiligheid en om kennis en ervaring op te doen in een inzetgebied en het optreden in internationaal verband. Het is ook een belangrijke motiverende factor voor defensiepersoneel. Zo was er expliciet gekozen om niet, zoals gebruikelijk bij dit type uitzendingen, een detachement voor een half jaar uit te zenden maar om de inzet te verdelen over twee detachementen (ieder drie maanden), zodat een grotere groep medewerkers ervaring kon opdoen.⁶³

⁵⁸ De samenhangbrief (TK 29 251 Nr. 381, juni 2019) schetst de samenhang van de Nederlandse inspanningen (in relatie tot inzet van schaarse capaciteit) in het kader van snelle reactiemachten (hoofdtak 1) en missies en operaties (hoofdtak 2) tot en met 2021. De brief gaat in op de strategische kaders voor de internationale veiligheidsinzet en de rol van de krijgsmacht daarin, en benoemt (ontwikkelingen in) de bredere Nederlandse veiligheidsinzet in Afghanistan (Resolute Support), de anti-ISIS-coalitie in Irak, en de Sahel (MINUSMA) en Jemen. De vervolgbrief op de samenhangbrief werd in november 2019 met de Kamer gedeeld (TK 29 521 Nr. 397).

⁵⁹ Interviews medewerkers ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, VN en MRC-partnerland.

⁶⁰ Naast de C-130-missie droeg Nederland op het gebied van veiligheid bij aan de VN-missie MINUSMA (16 pax), de EU-missies EUTM Mali, EUCAP Sahel Mali en EUCAP Sahel Niger (20 pax) en Taakgroep Takuba (mandaat 2 pax).

⁶¹ Permanente leden van de VN-Veiligheidsraad.

⁶² De artikel 100-brief bevatte naast deze vermelding van invloed op de mandaatonderhandelingen nog andere niet-realistische passages. Zo werd in de brief van november 2020 vermeld dat de Nederlandse C-130 ook voor EU-missies zou kunnen worden ingezet, wat onmogelijk is bij een VN-missie. Daarbij werd ook melding gemaakt over de complementariteit met overige OS- en diplomatieke inspanningen in Mali, hoewel van zo’n concrete koppeling geen sprake was. Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁶³ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.

Niet voor niets werd ook vanaf het begin door Defensie ingezet op inzetbaarheid ten behoeve van meerdere missies, niet alleen de MINUSMA-missie.⁶⁴ Zeker bij piloten speelt het op peil houden van de getraindheid ('*currency*' in het jargon) een belangrijke rol. Dat vraagt om een gevarieerd takenpakket waarin de verschillende aspecten van het werk voldoende aan bod komen. Hoe gevarieerder de inzet binnen de gegeven randvoorwaarden, hoe beter.

Deelname met een C-130 ter ondersteuning van de missie zou ook als hefboom kunnen dienen om Nederlanders op strategische posities geplaatst te krijgen binnen MINUSMA, wat in lijn is met een algemener beleidsstreven. Zo is bijvoorbeeld de Nederlandse kandidatuur voor de functievervulling van de *Force Commander* (militair commandant) bij de MINUSMA-missie, ten tijde van de Nederlandse inbreng van de C-130, gehonoreerd. Navraag bij VN-personeel (civiel en militair) van andere lidstaten werkzaam op het hoofdkwartier leert dat sommige landen hier bewust op sturen.⁶⁵ Dat betekent ook dat er geen uniforme plaatsingstermijnen (bijv. een half jaar) worden gehanteerd voor alle functietypen, maar dat er sprake is van differentiatie in aanstellingstermijnen. Strategische functies (waaronder inlichtingen, politiek adviseur) worden in dat geval voor een langere tijd door dezelfde persoon bezet.

2.2.5 Zichtbaarheid krijgsmacht

Gezien de aard van vredesmissies is er veel aandacht voor beeldvorming die is gericht op het creëren van (politiek en maatschappelijk) draagvlak en het tonen van Nederland als een betrouwbare internationale partner die haar verplichtingen nakomt, gezamenlijk met partners problemen wil aanpakken, en proportioneel bijdraagt in VN-verband. De Nederlandse inzet op het gebied van veiligheid was binnen VN-verband achtergebleven na de forse inperking van de bijdrage aan MINUSMA, ondanks dat Nederland de Sahel al jaren als beleidsprioriteit had benoemd. Het signaal dat een Europees land (opnieuw) meedoet aan een missie in een complexe omgeving (MINUSMA), waarin zestig grotendeels niet-Europese landen vertegenwoordigd zijn, moet niet worden onderschat in het kader van internationale solidariteit, engagement en betrouwbaarheid.⁶⁶

⁶⁴ Het initiële idee om voor meerdere parallel lopende missies inzetbaar te zijn werd afgewezen door de VN omdat dit een *Transfer of Authority* zou vergen (TOA, de formele overdracht van het VN-gezag over -in dit geval- een vliegtuig en bemanning aan een lidstaat -in dit geval Nederland).

⁶⁵ Interviews medewerkers VN.

⁶⁶ Interviews medewerkers ministerie van Defensie en VN.



De inzet van het C-130-detachement

Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de effectieve inzet van het C-130-detachement in Mali uiteengezet. Eerst wordt de deelname gekaderd binnen het bestaande rotatiemechanisme (paragraaf 3.1.), waarna de operationele voorbereiding op de missie en de samenstelling van het detachement besproken wordt. Het hoofdstuk gaat verder met een beschrijving van de inzet van de Nederlandse C-130 binnen MINUSMA (paragraaf 3.3.) en voert de redenen aan waarom deze inzet lager lag dan verwacht (paragraaf 3.4.). Tenslotte worden de overige delen van het Nederlands detachement besproken (paragraaf 3.5.). Hiermee wordt de tweede en derde centrale onderzoeksvraag beantwoord. Daarbij worden ook de bijkomende onderzoeksvragen over de activiteiten van het detachement, de samenwerking met partners en de internationale context beantwoord.

In het kort:

- Het Nederlandse detachement heeft gedurende de missie logistieke ondersteuning geleverd aan MINUSMA en de beveiliging van Kamp Senou en Kamp Bifrost op zich genomen. Hiermee is het voornaamste doel van deze missie bereikt.
- Het Nederlandse detachement werd ingezet in het kader van een rotatiemechanisme voor transportvliegtuigen onder Noors initiatief. Zo'n mechanisme biedt voordelen op het vlak van het delen van infrastructuur en biedt uitzicht op een langetermijnplanning voor een schaarse capaciteit

omdat de uitzendduur kort is en het bijdragende land uitzicht heeft op aflossing. Het heeft echter ook een zware administratieve voetafdruk en verschillen tussen landenbijdragen zijn lastig voor de VN. Dergelijke schema's zijn daarnaast kwetsbaar wanneer een land afhaakt.

- De Nederlandse C-130 is beduidend minder ingezet dan verwacht en is bijna uitsluitend *getaskt* (een taak toebedeeld) voor het vervoer van vracht en passagiers. De vergelijking met de overige aanwezige vluchtcapaciteit leert dat het toestel het minst gebruikt werd door MINUSMA. Vooral de civiel ingehuurde vliegtuigen werden veel ingezet door MINUSMA. Het verschil met militaire transportvliegtuigen van andere aanwezige landen in MINUSMA was klein. Dit was frustrerend voor uitgezonden militairen. De aansturingsketen van de (militaire) C-130 was civiel, waarbij het planningsproces en de tasking van vluchten door civiele VN-medewerkers gebeurde. De betrokken ministeries waren via kennisuitwisseling met voorgaande detachementen op de hoogte van deze situatie en hebben onvoldoende ingezet op verwachtingsmanagement.
- De onderbenutting van de C-130 kan verklaard worden door twee verschillende dynamieken:
 - a. Enerzijds werden minder vluchten gerealiseerd dan verwacht vanwege a) de hoge kostprijs per vlieguur van het Nederlandse vliegtuig in vergelijking met andere aanwezige toestellen in Bamako, b) de Nederlandse regelgeving inzake rusttijden voor air crews en het feit dat deze niet op een andere locatie dan Bamako mochten overnachten, en c) als gevolg van het hoge aantal onderhoudsdagen voor het toestel. Ondanks de intern aanwezige kennis over het functioneren van VN-missies zijn deze factoren onvoldoende meegewogen voorafgaand aan de inzet.
 - b. Anderzijds bleek ook het politieke en veiligheidsklimaat in Mali een impact te hebben op de Nederlandse inzet. De spanningen tussen de Malinese transitieautoriteiten en de internationale gemeenschap, waaronder MINUSMA, zorgden voor een wantrouwen in, en opschorting van verkennings- en inlichtingenvluchten. Daarbij werd het luchtruim door de oplopende spanningen gedurende een week gesloten ten tijde van de Nederlandse bijdrage. Door de aanwezigheid van Russische paramilitairen, die samen met de Malinese transitieautoriteiten militaire operaties uitvoerden in Mali, moest het vliegverkeer volgens strikte procedures en in specifieke corridors vliegen.
- Ondanks deze beperkingen en het moeilijke politieke klimaat wordt de Nederlandse missie door de VN toch als zeer waardevol omschreven en de uitgevoerde taken als professioneel. Een C-130 dient daarbij ook als verzekeringspolis voor wanneer een crisissituatie een plotse extra transportcapaciteit zou vereisen (bijvoorbeeld tijdens een evacuatie of een opleving van geweld). Alleen de aanwezigheid van een groot transportvliegtuig met militaire capaciteiten is daarom voor de missie al een belangrijk gegeven geweest en heeft ervoor gezorgd dat VN-kampen in het centrum en noorden over de nodige risicodekking beschikten. De frustratie over onderbenutting bij Nederlandse militairen staat hiermee in contrast met de appreciatie door de VN.

30 |

3.1 Het Multinational Rotational Concept

De Nederlandse C-130-bijdrage aan MINUSMA vond plaats binnen een reeds bestaand rotatiemechanisme voor transportvliegtuigen, het Multinational Rotational Concept (MRC). Dit mechanisme was in januari 2016 door Noorwegen in het leven geroepen⁶⁷ en werkte als volgt: gedurende een periode van zes maanden werd door de verschillende deelnemende landen een C-130-vliegtuig toegewezen aan MINUSMA. Initieel namen de volgende landen deel aan het MRC: Noorwegen, Zweden, Denemarken, Portugal en België.⁶⁸ De bemanning en ondersteunend personeel werden door het bijdragende land aangeleverd en Noorwegen voorzag in het onderhoud van het kamp waar de landen afwisselend gehuisvest werden (Kamp Bifrost). Verder had Noorwegen ook ondersteunende infrastructuur gebouwd zoals een vliegtuighangar op de luchthaven van Bamako.

Deze manier van werken bood verschillende voordelen. Zowel voor de landen die een C-130 bijdroegen als voor de VN bood het rotatiemechanisme planningszekerheid. Voor de bijdragende landen was er een vaste instap- en uitstapdatum en men kon er zeker van zijn dat een ander land de bijdrage zou

⁶⁷ Boutellis en Karlsrud: Plug and Play.

⁶⁸ In latere rotaties van het MRC namen Zweden en België niet deel. Nederland nam de plek over die vrijkwam toen België niet langer deelnam aan het rotatiemechanisme vanwege de omschakeling van de Belgische C-130 naar het A400M-transportvliegtuig.

overnemen.⁶⁹ Voor de VN was er (op papier) de garantie dat er gedurende twee jaar een permanente C-130-bijdrage zou zijn. Daarbij was het proces van in- en uitroteren naar Mali een stuk gemakkelijker door de reeds aanwezige infrastructuur. Er hoefden geen additioneel kamp en hangar gebouwd worden, wat een reductie in tijd en kosten betekende voor zowel de bijdragende landen als de VN. Tenslotte bood een dergelijk mechanisme ook het voordeel dat bijdragende landen, in dit geval allen NAVO bondgenoten-partners die ‘interoperabel’ zijn (opererend volgens gelijkaardige procedures), aan gezamenlijke kennisopbouw konden doen en dat voorgaande landen de nieuwkomers konden brieven over het reilen en zeilen binnen MINUSMA.

Het MRC had echter ook nadelen. Een periode van zes maanden, waarbij aan het begin en het einde tijd nodig was voor het inwerken en uitroteren van personeel⁷⁰, werd door de VN als erg kort ervaren. Het verloop van personeel was hoog en de VN-werkwijzen, verschillend van die in NAVO-missies, moesten steeds opnieuw uitgelegd worden aan het volgende land. Verder kwam ieder land de missie binnen met verschillende randvoorwaarden voor inzet, wat een beslag legde op de planningsrobuustheid voor de VN.⁷¹ Daarnaast zorgden de constant veranderende teams ook voor bureaucratische rompslomp, die een impact had op zowel het bijdragende land als op het hoofdkwartier van de VN in New York. Voor elk land moesten nieuwe MoU en LAO afgesloten worden, een erg tijdrovend proces binnen de VN (zie hoofdstuk 1). Tenslotte bleek ook de planningszekerheid niet feilloos. Aan de ene kant bleken niet alle bijdragende landen op het moment van inzet over een C-130-toestel te beschikken en werd de bijdrage in dat geval vervangen door een kleiner en minder geschikt toestel. Aan de andere kant speelde de politieke situatie in Mali en het uitbreken van de oorlog in Oekraïne het rotatiemechanisme parten. Zo werd de Deense bijdrage, die volgens planning de Nederlandse bijdrage moest aflossen in mei 2022, onverwacht opgeschort.⁷²

3.2 Het C-130-detachement en de voorbereiding op de missie

Vanaf het moment dat de intentie van het kabinet inzake de Nederlandse C-130-bijdrage duidelijk werd, is een operationele planningsgroep samengesteld binnen Defensie.⁷³ Vanuit deze planningsgroep werd het planningsproces uitgezet bij de verschillende defensieonderdelen (zoals het deel van de luchtmacht dat de C-130 zou leveren) die op hun beurt sub-planningsgroepen opzetten.

Voor de C-130-missie werd ook een planningsgroep opgezet binnen het *National Air & Space Operations Centre (NASOC) in overleg met het Air Mobility Command (AMC)*, dat vanuit Vliegbasis Eindhoven de C-130-capaciteit beheert voor de luchtmacht.⁷⁴ Niet alle in te zetten eenheden waren echter afkomstig uit Vliegbasis Eindhoven.⁷⁵ Er moest dus gezamenlijk getraind worden via een zogenaamd ‘opwerktraject’⁷⁶ zodat er in het missiegebied vlot samen opgetreden kon worden. Hiertoe werd door aircrews en force protection units samen getraind voorafgaand aan de missie, met name om het optreden van de Air Mobile Protection Teams (AMPT’s⁷⁷) goed te integreren met dat van de C-130.⁷⁸

⁶⁹ Het gebrek aan exit-strategie is vaak een heikel punt gebleken voor bijdragen van westerse Troop Contributing Countries (TCC’s) aan vredesmissies. De schaarse nichecapaciteiten die deze landen leveren zijn niet gemakkelijk te vervangen, waardoor er druk ontstaat op de TCC om de bijdrage te verlengen.

⁷⁰ In het geval van de Nederlandse bijdrage was er zoals gezegd zelfs sprake van twee detachementen die na drie maanden uitroterden.

⁷¹ Bijvoorbeeld andere voorwaarden op vlak van regio’s waar er gevlogen mag worden of het maximaal aantal vliegers per dag.

⁷² Hierdoor werd een verzoek gericht aan Nederland om de C-130-bijdrage te verlengen. Dit verzoek werd na een negatief militair advies afgewezen. Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁷³ De operationele planningsgroep (OPG) wordt aangestuurd door de J5 (planning) binnen de Directie Operaties (DOPS) van het ministerie van Defensie en heeft daarnaast vertegenwoordigers van alle J-secties en onderdelen van de krijgsmacht die zullen deelnemen aan de missie.

⁷⁴ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁷⁵ De C-130, de air crews, de logistieke medewerkers en het inlichtingenpersoneel waren afkomstig uit het AMC te Eindhoven. De force protection was afkomstig uit de Object Grondverdediging (OGRV) van de vliegbases Leeuwarden en Gilze Rijen. De KMar ressorteerde onder de Officier van Justitie in Arnhem.

⁷⁶ Het voorbereidingstraject dat een eenheid volgt ter voorbereiding op een missie.

⁷⁷ Verdere uitleg bij het optreden van de AMPT’s volgt later in dit hoofdstuk.

⁷⁸ De AMPT’s uit Leeuwarden en Gilze-Rijen waren vooral getraind om op te treden als force protection bij helikopteroptreden. De inzet voor de C-130-missie vergde dus enige aanpassing. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

De informatie-uitwisseling voorafgaand aan de missie wordt door betrokkenen als positief omschreven. Er is vanaf 2021, na het positief besluit over de missiedeelname, informatie ingewonnen bij het Defensie Helikopter Commando (DHC), dat bij vorige MINUSMA-missies betrokken was.⁷⁹ Op deze manier konden geleerde lessen uit de voorgaande inzet op operationeel niveau overgenomen worden in de nieuwe bijdrage. Daarnaast hebben uit te zenden militairen ook via MRC-partners informatie gekregen over de gang van zaken binnen MINUSMA inzake luchttransport.⁸⁰ Tenslotte verliep de *handing over* (overdracht) tussen detachementen ook vlot en werden door militairen uit het tweede detachement contacten opgebouwd met collega's die al in het missiegebied waren.⁸¹

Hoewel de voorbereiding over het algemeen als positief wordt omschreven door betrokkenen, valt een aantal zaken op. De uitvoerige contacten met MRC-partners en het gedetailleerde beeld dat ontstond over de situatie ter plekke tijdens een Fact Finding Mission naar Bamako hebben niet geleid tot het nodige verwachtingsmanagement wat betreft de lager dan verwachte inzet van het detachement. Dit was te voorzien op basis van de gesprekken die Defensie voorafgaand aan de missie gevoerd had. Deze informatie bereikte het uitgezonden personeel echter niet altijd.

Daarnaast valt ook de procedurele hectiek in de periode voorafgaand aan het vertrek van het Nederlandse detachement op (zie hoofdstuk 1). Het feit dat de pre-deploymenteenheid onverwacht vanuit Parijs moest terugkeren⁸², zorgde ervoor dat het C-130-detachement een week later dan gepland operationeel was binnen MINUSMA. Daarnaast droegen de operationele gevolgen van een in essentie procedurele zaak niet bij aan de motivatie van het uitgezonden personeel.

Het Nederlandse C-130-detachement dat naar Mali is uitgezonden bestond uit 85 personen⁸³ en was volledig operationeel vanaf 22 november 2021.⁸⁴ Deze groep bestond uit verschillende onderdelen:

- Een C-130 Hercules van de Nederlandse luchtmacht⁸⁵;
- Vliegers en *loadmasters* (beladers van vliegtuigen) vormden *air crews*;
- Een beveiligingseenheid zorgde voor de force protection van het Nederlandse detachement;
- Een technische dienst verzorgde het onderhoud op de luchthaven van Bamako;
- Verschillende ondersteunende functies verzorgden specifieke taken zoals medische capaciteit (In de vorm van een *Role 1*-capaciteit⁸⁶ met een arts en twee ambulances), een militaire politietaak (ingevuld door de Koninklijke Marechaussee, Kmar), inlichtingenvergaring, een *liaison*capaciteit en logistieke aanvoer.

Het detachement stond onder bevel van een detachementscommandant⁸⁷ en werd na drie maanden vervangen door een tweede rotatie.⁸⁸ De Nederlands C-130 was gestationeerd op de internationale luchthaven van Bamako, naast Kamp Bifrost.⁸⁹ Kamp Bifrost was onderdeel van het grotere VN-kamp Senou.

⁷⁹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁸⁰ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁸¹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁸² Omdat er nog geen debat met de Tweede Kamer had plaatsgevonden.

⁸³ Nederland had een groot detachement in vergelijking met andere landen. De VN vergoedde voor een standaard C-130-contingent 73 personen. Vanuit Nederland werden 17 extra mensen uitgezonden in ondersteunende functies via een zogenaamd National Support Element (NSE). Deze personen vielen juridisch onder de MINUSMA-missie, maar Nederland ontving geen vergoeding voor deze door Nederland gewenste extra capaciteit. Dit volgt uit de normering die de VN hanteert.

⁸⁴ De oorspronkelijke doelstelling was een volledig operationele inzet vanaf 15 november 2021. Door de vertraging in het artikel 100-procedure die in hoofdstuk 1 besproken is, is deze datum niet gehaald.

⁸⁵ Het betreft een C-130 H-30, de verlengde versie van 34,4 meter.

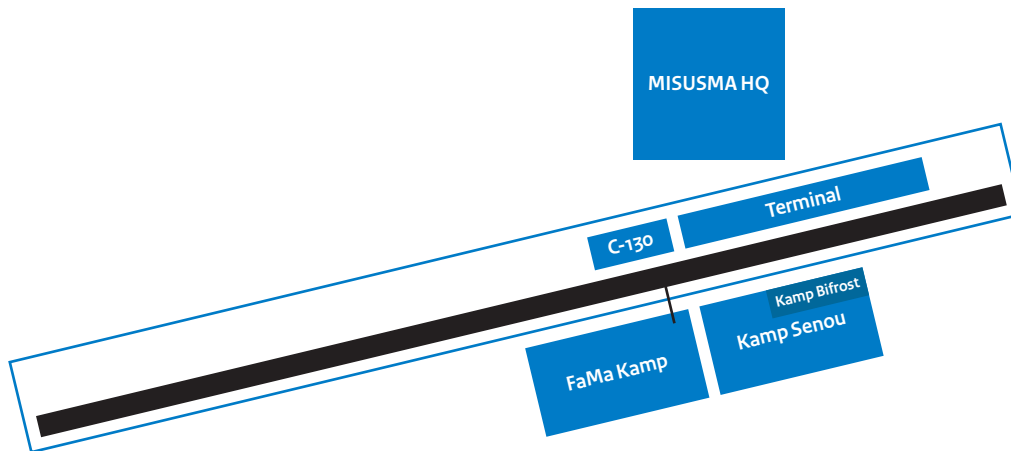
⁸⁶ In militaire context zijn er 4 niveaus (*Role 1 t/m Role 4*) van medische faciliteiten. Een *Role 1*-faciliteit is vergelijkbaar met een huisartsenpost met basiszorg.

⁸⁷ De Kmar rapporteerde niet rechtstreeks aan de detachementscommandant maar had een eigen bevelvoering.

⁸⁸ Sommige onderdelen van het detachement wisselden sneller. De *air crews* wisselden elke zes weken.

⁸⁹ Kamp Bifrost werd in 2014 gebouwd door het Noorse leger en deed destijds dienst als thuisbasis voor de All Sources Information Fusion Unit (ASIFU) waar Nederland een voortrekkersrol in speelde. Toen ASIFU ophield te bestaan werd het kamp de uitvalsbasis voor de aan het MRC deelnemende landen.

Figuur 1: Schematische overzichtskaart luchthaven Bamako en Kamp Bifrost



3.3 De inzet van de C-130 binnen MINUSMA

In hoofdstuk 2 werden de taken van de C-130 binnen MINUSMA toegelicht. Deze waren enerzijds toegespit op het vervoer van cargo en passagiers en hielden anderzijds ook complexere militaire taken in, zoals inlichtingenvergaring (zogenaamde NT-ISR), het droppen van cargo of militairen (airdrops), en medische evacuaties. In de praktijk bleek dat de missie vooral behoefte had aan het uitvoeren van transporttaken, met name cargo en passagiers. Er zijn door het Nederlandse toestel minder uren gevlogen dan aangeboden. Dit strookte niet met de verwachtingen van geïnterviewde Nederlandse respondenten.

3.3.1 Civiel commando

De C-130 werd via een ToA onder het commando van MINUSMA geplaatst. VN-vredesmissies staan onder civiele leiding. Een civiele Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal (SVSG, of SRSG in het Engels) leidt de missie en ziet toe op de uitvoering van haar mandaat. Dit betekent dat de militaire Force Commander (FC), die de VN-troepen aanstuurt binnen een vredesmissie, aangestuurd wordt door en verantwoording aflegt aan de civiele missieleiding. Hoewel militairen de meerderheid van het tewerkgesteld personeel binnen MINUSMA uitmaken, is deze civiele aansturing vanuit VN-perspectief logisch. MINUSMA heeft bovenal een politiek mandaat met civiele doeleinden: het bevorderen van de terugkeer van statelijk gezag in bepaalde delen van Mali, het ten uitvoer brengen van het Vredesakkoord van Algiers van 2015, het beschermen van de burgerbevolking en het begeleiden van de politieke transitie in Mali.⁹⁰ De inzet van militairen dient de uitvoering van dit politieke mandaat te ondersteunen, of er de juiste voorwaarden voor te creëren.⁹¹

Deze logica zorgt ervoor dat de taken die toebedeeld worden aan de militaire tak van MINUSMA sterk beperkt zijn. Zo is de militaire tak niet verantwoordelijk voor de logistiek binnen MINUSMA; deze wordt civiel aangestuurd en valt onder de bevoegdheid van de (civiele) *Director of Mission Support* (DMS, civiele commandant). Deze cruciale functie binnen een vredesmissie is verantwoordelijk voor alle administratieve, technische en operationele processen en rapporteert, net zoals de (militaire) Force Commander, rechtstreeks aan het hoofd van de missie, de SRSG. De DMS heeft de eindverantwoordelijkheid over alle civiele vluchtbewegingen binnen MINUSMA⁹² en heeft daarbij de bevoegdheid, via de *Chief Aviation Officer* (CAVO), om alle vliegtuigen binnen de missie rechtstreeks aan

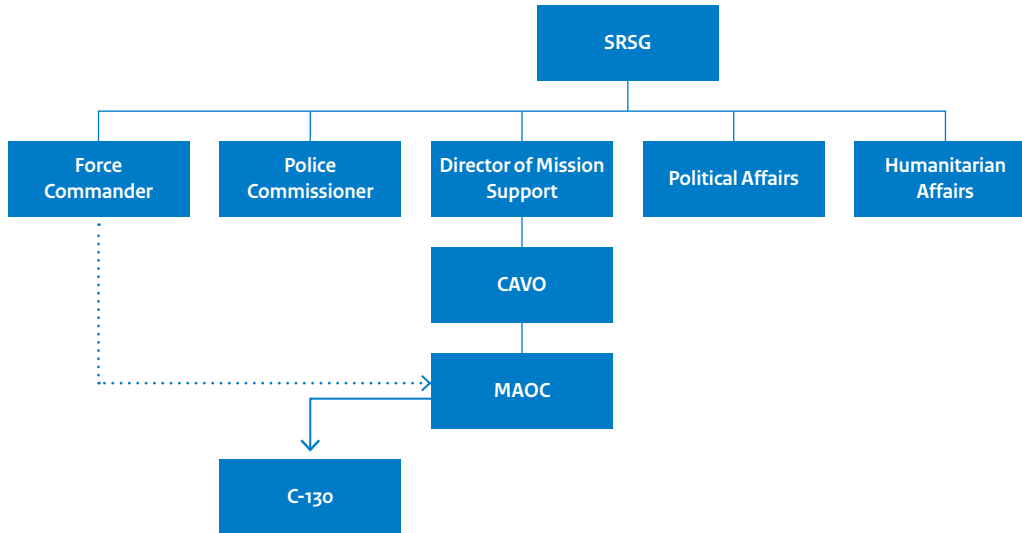
⁹⁰ Voor het volledige MINUSMA-mandaat zie: [Mandate | MINUSMA \(unmissions.org\)](#).

⁹¹ Interviews medewerkers VN.

⁹² Hierbij is het belangrijk op te merken dat een civiele vluchtbeweging door een militair vliegtuig uitgevoerd kan worden. Indien een militaire C-130 civiele cargo vervoert in opdracht van de logistieke dienst van MINUSMA betreft het een civiele vluchtbeweging.

te sturen voor civiele doeleinden. Het *Mission Air Operations Centre* (MAOC), dat valt onder de CAVO, is het orgaan waarbinnen de planning, tasking en opvolging van zowel civiele als militaire vluchten binnen de vredesmissie plaatsvindt. De Nederlandse C-130 werd vanuit dit MAOC aangestuurd.⁹³

Figuur 2: aansturing C-130 binnen MINUSMA-organogram



Ook de Force Commander kan binnen een vredesmissie een (militaire) vluchtbeweging aanvragen voor een transportvliegtuig.⁹⁴ Daartoe dient deze een aanvraag in te dienen die de benodigde hoeveelheid cargo, passagiers of het type missie specificeert. Daarna wordt deze aanvraag door het (civiele) MAOC behandeld, waar men bepaalt welk vliegtuig de missie zal vliegen. De Force Commander kan dus geen specifiek vliegtuig aanwijzen voor een bepaalde transportopdracht. In de praktijk bleek dat het aantal taken dat vanuit militaire hoek aan de C-130 werd toegewezen, en waarvoor deze dus het meest geschikte vliegtuig was, minimaal was.

34

3.3.2 Uitgevoerde taken

Volgens de LOA zou het Nederlandse vliegtuig ingezet kunnen worden ‘tot een maximum van 85 uur per maand’, of een totaal van maximaal 510 vluchten voor de periode van zes maanden. Er werd geen specifieke verdeling van het aantal uren tussen de verschillende taken vastgelegd. Dit zou afhangen van de tasking door de VN in het missiegebied.

De realisatie van het aantal uren lag een stuk lager dan het maximale aantal van 510 vluchten dat in de LAO was onderhandeld tussen Nederland en de VN. Zoals aangegeven in tabel 2 hierboven werden gedurende de periode van zes maanden 310 vluchten gerealiseerd door de Nederlandse C-130, zo’n 61% van het overeengekomen maximum in de LOA. Meer dan 95% van de uitgevoerde vluchten betroffen het vervoeren van cargo en passagiers. Het aantal NT-ISR-vluchten was erg beperkt en er is slechts eenmaal een airdrop uitgevoerd. Ook de medische evacuatietaak werd niet vaak benut.⁹⁵ Het valt daarbij op dat het aantal uren dat door de Nederlandse C-130 gevlogen werd lager lag dan het aantal uren dat door de andere in Bamako aanwezige transportvliegtuigen werd gevlogen. De inzet is iets lager dan die van de Tunesische C-130. De civiel ingehuurde vliegtuigen (twee Russische AN-74-toestellen) vlogen beduidend meer: bijna 250 uur meer dan de Nederlandse C-130. Deze toestellen werden voornamelijk voor het personenvervoer ingezet en namen het merendeel van de reguliere passagiersvluchten voor hun rekening.

⁹³ De Nederlandse inzet viel daarbinnen onder de Air Region One, de regio die vluchtbewegingen vanuit het MINUSMA-hoofdkwartier in Bamako aanstuurt.

⁹⁴ Vliegtuigen die enkel voor militaire doeleinden gebruikt worden, zoals aanvalshelikopters, worden wel rechtstreeks door de Force Commander aangestuurd.

⁹⁵ De Nederlandse C-130 was 1 dag per week stand-by voor zulke medische evacuatievluchten. Er zijn 4 evacuatievluchten gevlogen door de Nederlandse C-130. Dit waren geplande verplaatsingen van een patiënt en dus geen medische urgenties. Het medische personeel werd tijdens deze vluchten echter niet voorzien door het Nederlandse medische element, maar door een externe private leverancier. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

Tabel 2: gerealiseerde inzet van de Nederlandse C-130 in vergelijking met de andere aanwezige luchttransportcapaciteit (periode november 2021 – mei 2022)⁹⁶

| | Nederland (C-130) | Tunesië (C-130) | Civiele inhuur (2x AN-74, gemiddelde per toestel) |
|--|-------------------|-----------------|---|
| Gerealiseerde uren | 310 | 356 | 473 |
| Passagiers vervoerd | 1.456 | 1.479 | 8.055 |
| Cargo vervoerd (ton) | 609 | 682 | 7 |
| Vluchturen % meer uren dan NL | - | +15% | +53% |
| Passagiers vervoerd % meer personen dan NL | - | +2% | +544% |
| Cargo vervoerd % meer ton dan NL | - | +12% | +1% |
| Passagiers/vlucht | 27 | 20 | 23 |
| Cargo (ton)/vlucht | 5,3 | 4,6 | |
| Aantal vluchten | 171 | 225 | 354 |
| Cargovluchten | 114 | 148 | 0 |
| Passagiersvluchten | 54 | 75 | 347 |
| NT-ISR-vluchten | 2 | onbekend | 0 |
| Airdrops (cargo) | 1 | 0 | 0 |
| Airdrops (troepen) | 0 | 0 | 0 |
| MEDEVAC-vluchten | 4 | 1 | 6 |

Aan Nederlandse militaire zijde leidde deze lagere inzet tot een gevoel van onderbenutting. Veel uitgezonden militairen hadden het gevoel dat de VN, en de civiele aansturing van de missie, zich niet bewust was van de potentie van de C-130. Dit leidde tot frustratie. De vereisten in de *Statement of Unit Requirements* (SUR) en LOA (zie hoofdstuk 1) waren uitgebreid en zeer specifiek en onder uitgezonden personeel leefde de indruk voorafgaand aan de missie dat men voor een verscheidenheid aan taken zou worden ingezet. Tijdens de missie bleek dat het vooral om standaard transportvluchten ging en dat het Nederlandse toestel minder taken kreeg toebedeeld door de civiele missieleiding dan de overige aanwezige toestellen. De missie kreeg hierdoor de bijnaam ‘de taximissie’.

3.4 Belemmerende factoren voor inzet C-130

De onderbenutting van de Nederlandse C-130 speelde op twee niveaus. Enerzijds werd de Nederlandse C-130 minder ingezet dan verwacht en werd er minder gevlogen dan door andere vliegtuigen die op hetzelfde moment binnen MINUSMA actief waren. Anderzijds was ook het soort taken anders dan verwacht en werden bepaalde taken niet of slechts zelden uitgevoerd. De kosten en randvoorwaarden voor inzet bleken nadelig voor het gebruik van de Nederlandse C-130 binnen de missie. Daarnaast woog het politieke en veiligheidsklimaat in Mali op de taakstelling en konden bepaalde taken als gevolg hiervan niet worden uitgevoerd.

3.4.1 Weinig vluchturen

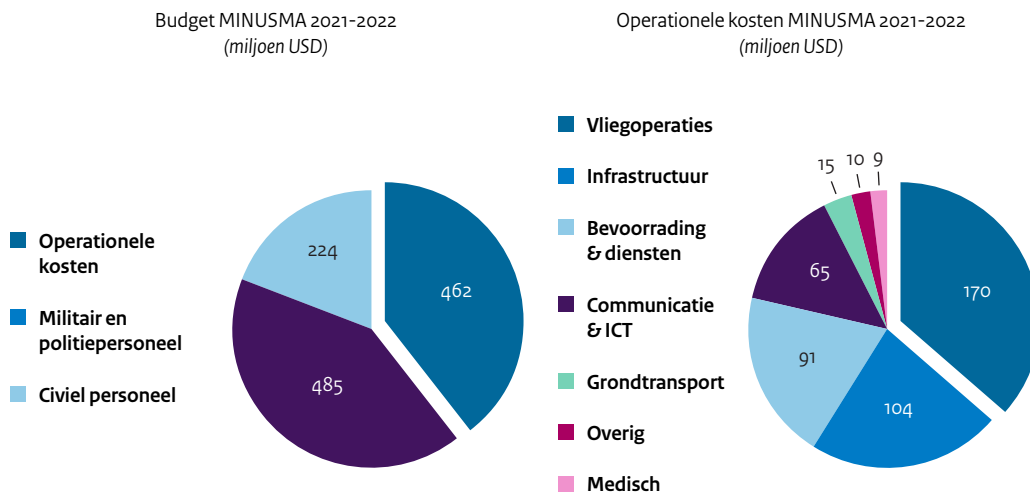
Het aantal vluchturen in vergelijking met het aantal maximaal toegestane vluchturen was laag en lag daarnaast ook lager dan dat van de andere aanwezige transportvliegtuigen. Budgetoverwegingen aan VN-zijde en regelgeving aan Nederlandse zijde bleken negatief te wegen op de inzet van de Nederlandse C-130.

⁹⁶ Berekening van IOB op basis van interne VN-documenten.

Een budgetgedreven missie

Bij de afweging door de VN over het in te zetten vliegtuig voor een bepaalde opdracht bleken de kosten van de verschillende beschikbare vliegtuigen een doorslaggevende factor.⁹⁷ De inzet van vliegtuigen binnen een vredesmissie is een grote kostenpost.⁹⁸ Het jaarbudget van MINUSMA in de periode juli 2021 t/m juni 2022 bedroeg 1,17 miljard dollar. Hiervan ging ongeveer 40% naar operationele kosten (waaronder vliegoperaties), 40% naar militair en politiepersoneel (via terugbetalingen aan TCC's) en de overige 20% naar civiel personeel (in dienst van de VN). Binnen de 40% voor operationele kosten (ongeveer 460 miljoen dollar) zijn vliegoperaties de grootste budgetpost. Hiervoor werd bijna 170 miljoen dollar (zo'n 35% van alle operationele kosten) opzij gezet.

Figuur 3: Het aandeel van operationele kosten en vliegoperaties binnen het budget van MINUSMA



MINUSMA dient, net zoals andere vredesmissies, haar benodigde budget te onderbouwen tijdens jaarlijkse budgetonderhandelingen in New York. Budgetten worden voorbereid in het Vijfde Comité van de Algemene Vergadering van de VN, maar de landen die financieel het meeste bijdragen aan vredesmissies – waaronder alle permanente leden van de VN Veiligheidsraad, waar de mandaten van vredesmissies worden geschreven – hebben traditioneel een grotere stem in het debat.⁹⁹ De laatste jaren hebben landen met grote bijdragen, met name de Verenigde Staten, regelmatig bezuinigingen voorgesteld op hun bijdragen aan vredesmissies.¹⁰⁰ Zo werden ook bezuinigingen op vliegoperaties voorgesteld en kwam er bijgevolg druk om deze operaties zo goedkoop mogelijk te laten verlopen.¹⁰¹

Binnen MINUSMA was deze dynamiek merkbaar. De civiele vluchtplanners binnen het MAOC nemen bij de afweging van het in te zetten vliegtuig consequent verschillende factoren in overweging, waarbij de kostprijs een drijvende factor is in de beslissing.¹⁰² Hierbij valt op dat de (militaire) vliegtuigen die door TCC's ter beschikking van de missie worden gesteld een boekhoudkundig nadeel ondervinden t.o.v. commercieel ingehuurde vliegtuigen. De commerciële vliegtuigen werken namelijk op contractbasis met een hoge vaste kostprijs per dag en een lage vliegprijs per uur. De VN heeft er dus baat bij deze vliegtuigen zo veel mogelijk in te zetten aangezien er toch reeds een hoge som per dag betaald wordt om deze toestellen ter beschikking te hebben. Militaire vliegtuigen, die door VN-lidstaten ter beschikking worden gesteld aan vredesmissies hebben, in tegenstelling tot deze commerciële vliegtuigen, een erg hoge vliegprijs per uur. Dit is de prijs die onderhandeld wordt tussen het bijdragende land en het VN-hoofdkwartier in New York. De uurprijs van de Nederlandse C-130 bedroeg 6.500 USD. Informatie

⁹⁷ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

⁹⁸ Voor een overzicht van het budget en de gerealiseerde kosten voor budgetjaar 2021-2022 zie [Budget performance for the period from 1 July 2021 to 30 June 2022 and proposed budget for the period from 1 July 2023 to 30 June 2024 for the United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali](#).

⁹⁹ Voor 2020-2021 waren de top 10-bijdragen als volgt: Verenigde Staten (29%), China (15%), Japan (9%), Duitsland (6%), Verenigd Koninkrijk (6%), Frankrijk (6%), Italië (3%), Rusland (3%), Canada (3%) en Zuid-Korea (2%).

¹⁰⁰ [Peacekeeping Budget Approval and Cuts Leave Fundamental Questions Unaddressed | IPI Global Observatory \(theglobalobservatory.org\)](#).

¹⁰¹ Interviews medewerkers VN.

¹⁰² Interviews medewerkers VN.

over de precieze kostprijs van de overige aanwezige vliegtuigen wordt door de VN niet vrijgegeven maar op basis van interviews blijkt dat Nederland een iets hogere uurprijs had vergeleken met andere landen die een C-130 leverden. Vergeleken met de commerciële toestellen was de Nederlandse C-130 ongeveer vier keer duurder.

De aanwezige commercieel ingehuurde toestellen bleken voor het transport van passagiers goedkoper dan de C-130-toestellen. Hierdoor genoten deze toestellen de voorkeur voor het transport van passagiers, ten nadele van de inzet van de aanwezige C-130. Vanuit Nederlands militair oogpunt werd deze afweging als vreemd ervaren. Het feit dat kostprijs een doorslaggevende factor was bij inzet was een denkwijze die voor Nederlandse militairen ongebruikelijk was.¹⁰³ De focus op kostprijs door de VN legde een beslag op de inzet van de Nederlandse C-130. Er werd meerdere malen vastgesteld dat de VN het Nederlandse toestel 'te duur' vond en opteerde voor de (goedkopere) civiele vluchtcapaciteit of voor transport via konvoien over land.¹⁰⁴ Deze konvoien waren door de toenemende dreiging van aanslagen met *Improvised Explosive Devices* (IED's, geïmproviseerde explosieven) risicovoller en daarnaast een stuk trager dan luchttransport.

Box 1: Een C-130 als verzekeringspolis

De relatieve onderbenutting van de Nederlandse C-130 binnen MINUSMA staat in contrast met de appreciatie van de VN ten aanzien van de Nederlandse bijdrage. Hoewel er onder uitgezonden Nederlandse militairen frustratie was over het lage aantal opdrachten en de bij momenten stroperige civiele aansturing, werd de Nederlandse C-130 als waardevolle bijdrage gezien door de VN.

Allereerst werden de gevraagde opdrachten met een hoog niveau van professionalisme uitgevoerd en waren respondenten bij de VN hier zeer tevreden over. Door Nederland als verantwoordelijke en betrouwbare partner in internationaal verband te tonen, is het politieke doel van de C-130-bijdrage geslaagd. Een dergelijke bijdrage in een politiek moeilijke lokale context, die ten tijde van de beslissing tot deelname onmogelijk te voorspellen was, heeft een grote symboolwaarde, aldus respondenten bij de VN. Daarnaast is een C-130 ook bij een relatieve onderbenutting een erg waardevolle asset voor een VN-missie. Het stelt de missie in staat om, in geval van nood, snel te reageren met een toestel dat een breed spectrum aan taken aankan – meer dan bijvoorbeeld de commercieel ingehuurde toestellen. Hiermee zorgde de aanwezigheid van de C-130 ervoor dat de VN-kampen in het centrum en noorden over de nodige risicodekking beschikten. Veel van de taken die in de SUR vermeld staan zijn ontleend aan scenario's waarbij in geval van uiterste nood beroep moet worden gedaan op de nichecapaciteiten van een militaire C-130, zoals in het geval van een evacuatie.¹⁰⁵

Het feit dat MINUSMA gedurende 2021–2022 over meerdere vliegtuigen kon beschikken bleek daarbij een fenomeen van korte duur. Aangezien Denemarken het MRC-slot na Nederland niet invulde, en ook Nederland zijn bijdrage niet kon verlengen, bleef er slechts 1 (Tunesische) C-130 over voor MINUSMA. Daarbij werden de (Russische) commercieel ingehuurde toestellen uit de missie geweerd na een beslissing in augustus 2022 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).¹⁰⁶ Tenslotte trok diezelfde zomer Egypte, de voornaamste leverancier van VN-blauwhelmen voor het beschermen van konvoien over land, zich terug uit MINUSMA. Door deze samenloop van omstandigheden werd luchttransport plots een stuk schaarser binnen de missie en werden alle aanwezige toestellen maximaal ingezet.¹⁰⁷

¹⁰³ In NAVO-missies, waar veel uitgezonden militairen ervaring mee hadden, speelt kostprijs geen rol bij de afweging tot inzet. Het te bereiken missiedoel is belangrijker dan de te maken kosten.

¹⁰⁴ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁰⁵ Twee zulke toestellen voor een land ter grootte van Mali (bijna dertig keer de grootte van Nederland) is geen overdreven aantal. Interviews medewerkers VN.

¹⁰⁶ Dit gold voor alle Russische toestellen in vredesmissies. [Russia's Violations of Global Aviation Rules Could Leave the UN With Tough, Costly Choices - PassBlue](#).

¹⁰⁷ [s_2023_21-en.pdf \(unmissions.org\)](#).

Het frustrerde uitgezonden personeel dat door (civiele) VN-medewerkers een boekhoudkundige afweging werd gemaakt over de inzet van een schaarse militaire asset. Daarbij bevestigen medewerkers van Defensie dat hoewel Nederland weliswaar vergoedingen krijgt voor zijn bijdragen aan vredesmissies, dit van ondergeschikt belang is bij de beslissing tot deelname.¹⁰⁸

Gedreven vanuit budgetoverwegingen was de VN-afweging in vele opzichten logisch. De veel kleinere AN-74-toestellen konden het merendeel van de routinevluchten, waarbij VN-personeel en -troepen tussen de verschillende luchthavens in Mali verplaatst werden op vaste tijdstippen, voor hun rekening nemen. De meerwaarde van de C-130 lag dan ook vooral in het vervoeren van grote cargovrachten of een groot aantal passagiers. Voor kleinere cargovrachten of een laag aantal passagiers zouden de meerkosten van de inzet van de C-130 niet te verantwoorden zijn gegeven de beschikbaarheid van kleinere en goedkopere alternatieven.

Eenzelfde afweging werd gemaakt bij het gebruiken van de C-130 voor airdrops. Bij dit soort operaties kan de C-130 goederen of troepen droppen boven een bepaald gebied. Vanuit Nederlands oogpunt zou hiermee efficiënter militair (of humanitair) kunnen worden opgetreden. De traditionele manier van werken binnen MINUSMA verloopt echter via landtransport, onder begeleiding van een gewapend konvoi. Deze transporten zijn erg traag en gevaarlijk; ze worden regelmatig het doelwit van aanvallen of rijden over IED's. Met een airdrop zouden deze negatieve aspecten vermeden kunnen worden. Echter, voor de VN is een airdrop een erg kostbare operatie in vergelijking met transport over land.¹⁰⁹ Bovendien is slechts een beperkt aantal vooruitgeschoven militaire posities alleen via de lucht te bereiken, waardoor het aantal te bevoorraden troepen beperkt is en dit ook met behulp van helikopters kan gebeuren. Zo is er door het Nederlands contingent slechts eenmaal een airdrop uitgevoerd.¹¹⁰ Meerdere malen is een airdrop voorbereid waarbij deze op het laatste moment toch geannuleerd werd door de (civiele) missieleiding. Dit wekte frustratie op onder uitgezonden Nederlandse militairen.¹¹¹

38 | Een contingent met 'verborgen' voorbehouden

Niet alleen de kosten waren van belang bij de planning van de vluchtbewegingen. Er werd door de planners bij MINUSMA ook gekeken naar de capaciteit van het vliegtuig en de bemanning. Er bleken op het vlak van Nederlandse regelgeving een aantal belemmerende factoren mee te spelen die de inzet van het Nederlandse toestel in de missie bemoeilijkten.

De Nederlandse bemanningen vlogen volgens een systeem van werktijden dat op NAVO-missies gebaseerd is. Hierbij dienen rusttijden voor crews gerespecteerd te worden, en is het algemeen gebruik dat de werktijd aanvangt zodra de crew aan de voorbereiding begint - ook wanneer deze zich op dat moment nog op het kamp bevindt. De Nederlandse crews waren 12 uur per dag inzetbaar, 6 dagen per week. Door de locatie van Kamp Bifrost, de duur van de verplaatsing naar het vliegveld en afhandeling na de vlucht, kon de C-130 zes uur per dag effectief worden ingezet.¹¹² Hoewel de informatie over verplichte rusttijden door Nederland aan de VN in New York was gecommuniceerd, werden de gevolgen hiervan pas duidelijk voor de civiele vluchtplanners van MINUSMA toen het Nederlandse contingent reeds in Mali was. Het werd daardoor door hen ervaren als een 'hidden caveat', een belemmerende randvoorwaarde die voor inzet niet op voorhand bekend was. Dit was het gevolg van een gebrek aan interne communicatie tussen New York en Bamako.¹¹³ Ten gevolge hiervan, en door het (wel op voorhand gekende) caveat dat

¹⁰⁸ Voor bepaalde landen bieden VN-vredesmissies een 'verdienmodel'. Grote hoeveelheden troepen en materieel brengen geld in het laatje voor de krijgsmacht. Voor westerse landen en ook voor Nederland is dit niet zo; de door de VN voorgestelde terugbetalingstarieven - die gelijk zijn voor alle landen - volstaan niet om de gemaakte kosten te dekken.

¹⁰⁹ Vanuit de Force, de militaire tak van MINUSMA, was het enthousiasme voor dergelijke operaties wel groot. De Force is echter niet verantwoordelijk voor het bevoorraden van VN-troepen; deze verantwoordelijkheid ligt bij de (civiele) DMS.

¹¹⁰ Hiertoe werd door het Nederlandse detachement een *concept of operations* uitgewerkt dat tot in detail aangaf hoe de airdrop voorbereid en uitgevoerd zou worden.

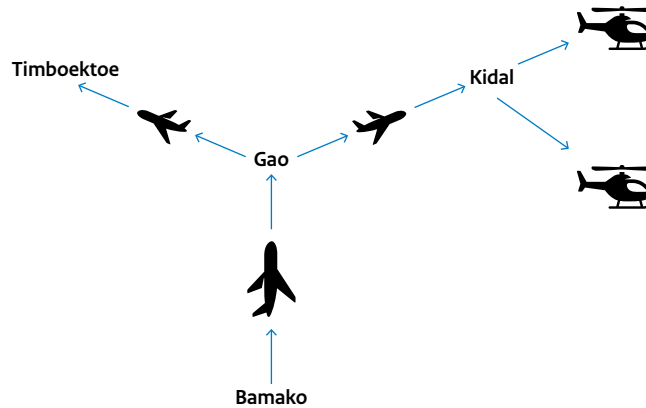
¹¹¹ Met name de redenen achter het annuleren van sommige airdrops wekten onbegrip op binnen het detachement. Zo is er een geplande airdrop van water op het laatste moment door de VN geannuleerd met het argument dat de plastic flessen waarin het water zat te vervuilen zouden zijn voor de omgeving.

¹¹² Deze overeengekomen gereedheid van 12 uur per dag die in de LOA was overeengekomen week al af van de standaardvraag van de VN die uitgaat van 24/7-beschikbaarheid (met 3 aircrews te realiseren), en vormde daarmee al een beperkende factor. Nederland had aanvankelijk voorgesteld om slechts een aircrew uit te zenden, maar heeft uiteindelijk toch twee crews ingezet.

¹¹³ Interviews medewerkers VN.

de Nederlandse crews niet op locatie mochten overnachten op een luchthaven buiten Bamako, werd het effectieve bereik en de inzetbaarheid van de Nederlandse C-130 beperkt.¹¹⁴ Door deze beperkingen inzake regelgeving en inzet viel de keuze voor een toestel dat gedurende meerdere dagen een vluchtschema moest vliegen met meerdere tussenstops vaker op een ander toestel.¹¹⁵

Figuur 4: schematische voorstelling vluchtschema (fictief)



Deze regelgeving en het hoge aantal niet-beschikbare dagen belemmerde de inzet van de Nederlandse C-130. Wanneer de verplichte Nederlandse rusttijden ervoor zorgden dat er een bepaalde dag pas later gevlogen kon worden, kozen de civiele vluchtplanners voor een ander toestel op de daaropvolgende dag. Dit zorgde voor een minder complexe planning. Als de Nederlandse C-130 namelijk later zou vertrekken uit Bamako had het hele verdere vluchtschema ook aangepast moeten worden. De aansluitende (helikopter)vluchten zouden hierbij ook allemaal vertraagd worden en de passagiers – civiele en militaire VN-medewerkers, medewerkers van niet-gouvernementele organisaties (ngo's), lokale Malinese autoriteiten – op al deze vluchten en retourvluchten hadden op de hoogte gebracht moeten worden. Hierdoor zou het reguliere vluchtschema in het gedrang komen (zie illustratie in figuur 4), wat de planners ertoe aanzette om een ander vliegtuig de opdracht te verlenen.

Er is geprobeerd om iets te doen aan de beperkte inzet van de Nederlandse C-130 door meer vluchten te genereren tijdens de wekelijkse tasking door het MAOC. Hiertoe was een verbindingsofficier meegegaan met het detachement, een praktijk die Nederland had overgenomen van de MRC-partners. Deze kon de Nederlandse regelgeving verduidelijken richting de planners, maar ondanks deze inspanningen kon dit de civiele planners niet overtuigen van het nut en de noodzaak van de inzet van de C-130 voor de verschillende taken. Zij keken vooral naar de kosten, zoals hierboven uiteengezet. Ook contacten met de (vanaf januari 2022) Nederlandse Force Commander van MINUSMA konden het probleem niet verhelpen.¹¹⁶

Naast deze beperkende regelgeving bleek het Nederlandse vliegtuig ook regelmatig niet beschikbaar door onderhoud. Standaard was dit al een dag per week – dit was ook zo met de VN gecommuniceerd vooraf. Daarnaast is het toestel een week in Nederland geweest voor een grootschalige onderhoudsbeurt en hebben technische defecten ook een impact gehad op de beschikbaarheid.¹¹⁷ Normaal gezien zou het toestel vervangen worden door een nieuw toestel dat ingevlogen zou worden. Dit tweede toestel bleek echter niet gereed voor inzet wegens een technisch defect. Hierdoor moest de C-130 een week uit de

¹¹⁴ In interne rapportages wordt de reden voor het vliegen van minder uren geweten aan de lange laad- en lostijden en wordt geen melding gemaakt van het beperkende effect van Nederlandse regelgeving. Dit besef bleek niet aanwezig.

¹¹⁵ Een bijkomende beperking was dat de Nederlandse C-130 geen gevaarlijke goederen (wapens, munitie, explosieven) mocht vervoeren samen met passagiers door de strenge Nederlandse regelgeving in deze materie. Dit werd echter door de VN ter plekke niet als belemmering ervaren.

¹¹⁶ Zoals hierboven beschreven lag de besluitvoering over de inzet van transportvliegtuigen bij het civiele deel van MINUSMA en niet bij de Force Commander. De Force zelf genereerde weinig taken voor de C-130 (slechts 2% van alle uitgevoerde vluchten). Verder is er niet via de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in New York geëscaleerd richting de VN. Die bevoegdheid ligt dan ook in Bamako en niet in New York. Dit is vreemd aangezien de onderhandelingen en het gereedheidstraject allemaal via New York verlopen, terwijl beslissingen over feitelijke inzet allemaal binnen de missie gebeuren. Dit zorgde ervoor dat er in New York hoge eisen werden gesteld over waar het toestel aan moest voldoen: nachtvluchten, ISR, e.d. Terwijl deze capaciteiten in werkelijk niet nodig bleken en door de VN in Bamako niet gevraagd werden.

¹¹⁷ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

missie gehaald worden voor grootschalig onderhoud in Eindhoven. De Nederlandse C-130 was hierdoor in totaal 37 dagen niet beschikbaar gedurende een periode van 6 maanden; 11 dagen meer dan in de originele onderhoudsplanning was voorzien. Dit werd door de VN als veel ervaren.

Hoewel de regelgeving, onderhoudsgevoeligheid en hoge kostprijs een nadelig effect hadden op de inzet van de Nederlandse C-130 in MINUSMA, onderstrepen VN-respondenten dat zij zeer tevreden waren over de door het Nederlandse detachement professioneel uitgevoerde taken.

Box 2: Verwachtingsmanagement

Onder defensiepersoneel was voorafgaand aan de uitzending kennis aanwezig over het reilen en zeilen binnen MINUSMA (zie paragraaf 3.2.). Een grote Nederlandse bijdrage tussen 2014 en 2019 had veel ervaring gecreëerd met de missie en de civiele aansturing ervan. Daarnaast vonden contacten plaats met overige MRC-partners en is een Fact Finding Mission uitgevoerd. Toch bleek deze kennis destijds niet voldoende geborgd te zijn en zich niet te vertalen naar een afdoende niveau van realisme en verwachtingsmanagement over de te verwachten inzet en taakstelling van het contingent. Hierdoor ontstond frustratie onder uitgezonden personeel en de indruk dat 'er meer in de missie zat', terwijl men aan VN-zijde tevreden was dat men over de C-130 kon beschikken.

Navraag leert dat binnen Defensie voorafgaand aan de inzet in Mali wel degelijk kennis was over de gang van zaken binnen MINUSMA en de mogelijkheid tot het vliegen van een lager aantal uren t.o.v. wat met de VN onderhandeld was. Er waren meerdere contacten geweest met MRC-partners Noorwegen, Portugal en België waaruit gebleken was dat de werkelijke inzet in de missie vaak lager ligt dan wat vooraf afgesproken werd en dat airdrops over het algemeen niet goedgekeurd werden door de missieleiding. Ook de moeilijkheden met betrekking tot de aansturing vanuit de VN waren bij Defensie bekend, niet in het minst door de opgedane ervaring in de eerdere inzet van de krijgsmacht in MINUSMA tussen 2014 en 2019.¹¹⁸ Toch bleek het dat ondanks deze kennis er niet afdoende aan verwachtingsmanagement gedaan is binnen het Nederlandse C-130-detachement. Onder uitgezonden respondenten bestond de verwachting dat het Nederlandse detachement een uitdagend takenpakket op zich zou nemen.¹¹⁹ Hierdoor leefde er bij uitgezonden personeel achteraf de overtuiging dat er meer in de missie zat dan daadwerkelijk is uitgevoerd. Hoewel de VN tevreden was over de Nederlandse inzet en de missie zonder incidenten verlopen is, was er was toch frustratie over de gang van zaken en de lage inzet. Daarnaast is er door het kabinet een schaars middel gedurende zes maanden gestationeerd in Bamako. Het was namelijk niet mogelijk, ook niet in tijden van lage inzet, om de C-130 gelijktijdig in te zetten voor andere missies in Mali (EUTM) of in de bredere Sahelregio.¹²⁰ Dit werd door de VN niet toegestaan omdat een VN-vliegtuig vanuit het neutraliteitsprincipe niet voor andere niet-VN-missies kan vliegen. Vliegen voor andere VN-missies zou een complex administratief-juridisch proces teweeg hebben gebracht.

3.4.2 Weinig verscheidenheid aan taken

De tweede discrepantie was het feit dat er weinig verscheidenheid was in het type uitgevoerde taken. De grote meerderheid van de taken bestond uit het vervoer van cargo tussen luchthavens. Met de VN was echter in de LOA een lange lijst van taken overeengekomen, en het Nederlands detachement was tot meer in staat dan alleen het vervoer van cargo. De politieke en veiligheidscontext had echter een negatieve impact op het uitvoeren van bepaalde vluchttypes, met name NT-ISR, en leidde tot een tijdelijke stopzetting van alle vluchten. De relatie tussen MINUSMA en de Malinese transitieautoriteiten raakte bovendien verstoord en vluchten werden strakker gevolgd door de Malinese vluchtautoriteit.

¹¹⁸ Verschillende militairen die destijds bij de missie in Mali betrokken waren, waren dat bij deze inzet ook.

¹¹⁹ Deze verwachting was destijds ook aanwezig toen Nederland met een nieuw en onbekend inlichtingenconcept in MINUSMA stapte en het 'de VN wel zou leren hoe inlichtingen werken'. Zie 'Een missie in een missie'.

¹²⁰ Door de Transfer of Authority naar MINUSMA viel het vliegtuig onder VN-bevoegdheid en werd gedurende de periode van de bijdrage een VN-logo op het vliegtuig aangebracht. Het kon daardoor niet zomaar voor korte periodes in andere missies zonder VN-mandaat ingezet worden.

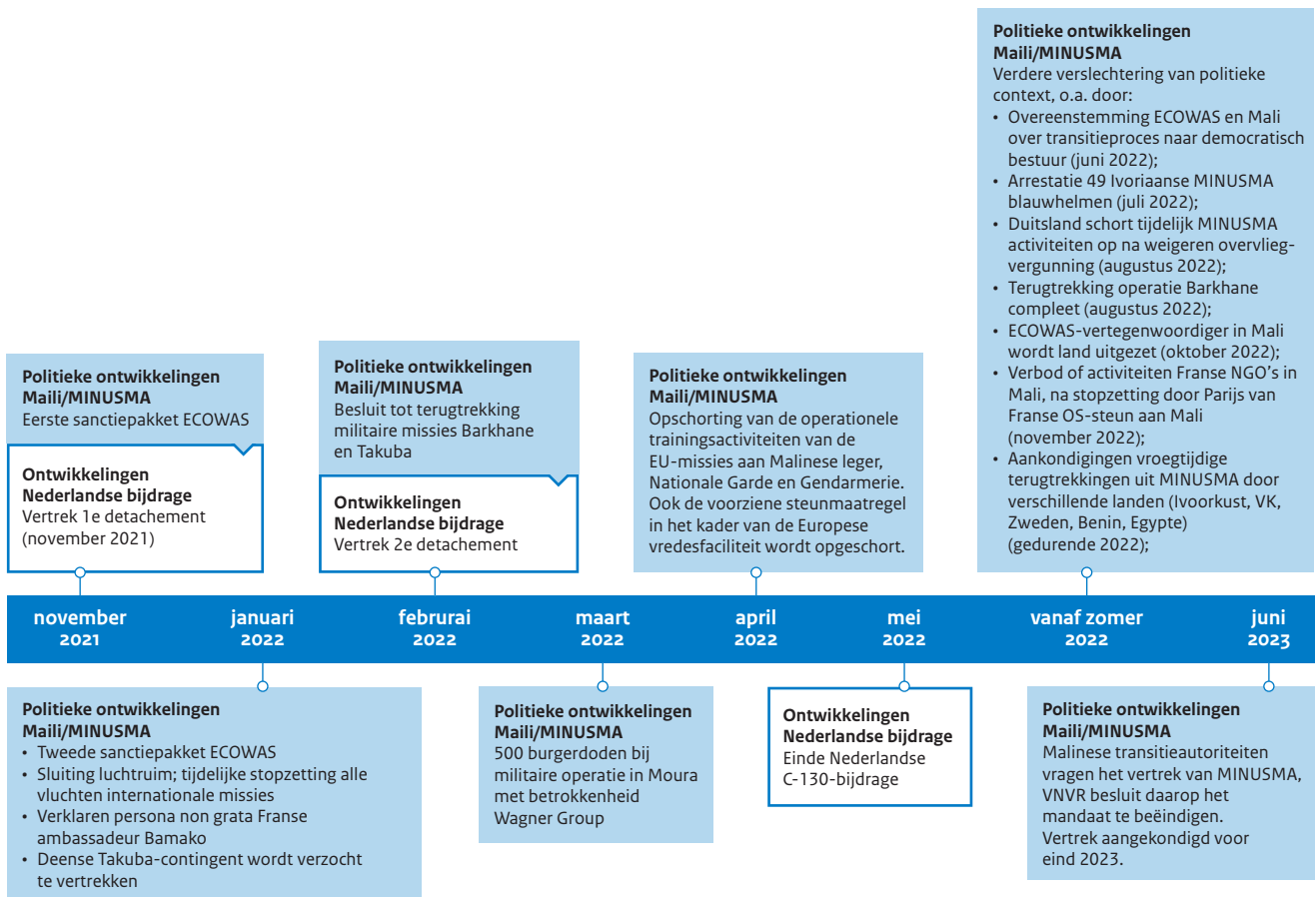
Een bijdrage in een woelige politieke context

Mali bevindt zich sinds augustus 2020 in politiek turbulent vaarwater.¹²¹ Een staatsgreep verdreef de sinds 2012 regerende Ibrahim Boubacar Keita van de macht na maanden van aanhoudende protesten. Een tweede staatsgreep in mei 2021 consolideerde de macht van kolonel Assimi Goïta binnen de regerende junta en hij werd het nieuwe staatshoofd. In de nasleep van deze politieke omwenteling ontstond samenwerking met Russische paramilitairen – waarvan het vermoeden destijds bestond dat deze tot de Wagner Group behoorden. Dit gegeven dreef de reeds gespannen relatie met de internationale gemeenschap op de spits. Als gevolg hiervan raakte het land steeds meer geïsoleerd. Het regionale samenwerkingsverband ECOWAS legde sancties op en de operationele trainingsactiviteiten van de militaire en civiele trainingsmissies van de Europese Unie in Mali (EUTM en EUCAP) aan het Malinese leger, de Nationale Garde en de Gendarmerie werden opgeschort. Frankrijk kondigde aan zijn militaire aanwezigheid in Mali (in de vorm van operatie Barkhane) stelselmatig af te bouwen en de missie in Mali niet voort te zetten. Ook een nieuw antiterrorisme-initiatief onder leiding van Frankrijk (Taakgroep Takuba) werd stopgezet.

Ondanks deze ontwikkelingen bleef MINUSMA wel actief in Mali. De missie had moeite zich staande te houden in een snel veranderende politieke context en zag gedurende 2022 meerdere partners - waaronder Zweden, Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Benin, Egypte en Ivoorkust - hun vervoegde vertrek aankondigen of hun bijdrage schrappen.¹²² Daarbij zorgde de Russische invasie in Oekraïne vanaf februari 2022 tot een heroriëntering van de militaire prioriteiten door meerdere westerse TCC's.

De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA vond plaats op het moment dat veel van deze dynamieken in een stroomversnelling terechtkwamen.

Figuur 5: Niet uitputtend overzicht van politieke gebeurtenissen in Mali ten tijde van de Nederlandse C-130-bijdrage



¹²¹ B. Haidara, a coup within a coup.

¹²² Op moment van schrijven zou het equivalent van zo'n 3.000 VN-troepen afhaken; ofwel 17% van het totaal.

De impact op MINUSMA en op de Nederlandse bijdrage

Bovengenoemde ontwikkelingen hebben invloed gehad op de uitvoering van de Nederlandse activiteiten ter plekke. Hieronder wordt de impact op MINUSMA in het algemeen, en op het Nederlandse C-130-detachement specifiek toegelicht.

In het algemeen namen de Malinese transitieautoriteiten een steeds negatievere houding aan t.a.v. de westerse landen en de VN. Deze houding was voornamelijk gericht op de Franse militaire aanwezigheid maar richtte zich bij momenten ook op activiteiten van de westerse internationale aanwezigheid of de VN. Ook MINUSMA kwam in moeilijk vaarwater terecht toen enkele activiteiten van de vredesmissie haar lijnrecht tegenover de Malinese transitieautoriteiten brachten.¹²³

MINUSMA heeft lang een neutrale houding aangenomen wat betreft de vermoedelijke aanwezigheid van de Wagner Group. Gedurende een periode van toenemende geruchten werd door de missie geen commentaar gegeven en lag het vermelden van de Wagner Group in zowel interne als externe communicatie erg gevoelig.¹²⁴ Na verloop van tijd, onder invloed van gebeurtenissen in Mali, veranderde dit. Zo waren er een aantal incidenten gebeurd met verkenningsvliegtuigen van MINUSMA.¹²⁵ Hierop werd geagiteerd gereageerd door de Malinese transitieautoriteiten. De incidenten vonden plaats in een periode van hoogoplopende spanningen en het opleggen van sancties door de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) en leidde ertoe dat de autoriteiten besloten het luchtruim te sluiten. De impact op MINUSMA was groot.¹²⁶ Na overleg op hoog niveau kon het luchtverkeer worden hervat.¹²⁷ Naast deze kortstondige impact op het luchtverkeer werd het werk van de mensenrechtenafdeling van MINUSMA ook verstoord door de Malinese transitieautoriteiten vanwege haar rapporten over mensenrechtenschendingen door het Malinese leger, vermoedelijk met betrokkenheid van de Wagner Group.¹²⁸

Voor de Nederlandse bijdrage hadden de spanningen met de Malinese transitieautoriteiten en de aanwezigheid van Russische paramilitairen een beperkt maar toch merkbaar effect. Ten eerste had, zoals in hoofdstuk 1 uiteengezet, de vermoedelijke aanwezigheid van de Wagner Group een impact op de parlementaire procedure en debatten die in het kader van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA gevoerd werden. Tijdens de missie ontstond er bij betrokken beleidsmakers een risicobesef van stopzetting van de missie door de aangenomen D66-motie die stelde dat de Nederlandse aanwezigheid heroverwogen moest worden in het geval van een overeenkomst tussen de Wagner Group en de Malinese transitieautoriteiten. De inschatting die betrokkenen hierdoor moesten maken hield enerzijds de vraag in vanaf wanneer er gesproken kon worden over een dergelijke overeenkomst, en anderzijds de vraag of het C-130-detachement haar werk nog naar behoren kon uitvoeren.¹²⁹ Hierbij werd ook gekeken naar de reactie van partnerlanden in MINUSMA. De Nederlandse bijdrage op het laatste moment stopzetten vanwege een aanwezigheid waarvan niet zeker is of er daadwerkelijk sprake van is, zou een erg forse stellingname geweest zijn en zou geleid hebben tot diplomatieke schade.¹³⁰ Er bleek uiteindelijk, na analyse vanuit veiligheidsperspectief, geen noodzaak om de dreigingsbeelden significant aan te passen vanwege de aanwezigheid van de Russische paramilitairen en de politieke situatie in Mali. Er was daardoor geen operationele aanleiding om de bijdrage stop te zetten.¹³¹

Ten tweede veranderde er voor het detachement ter plekke een aantal zaken door de aanwezigheid van de Russische paramilitairen en de politieke spanning in Mali. De uitvalsbasis van de paramilitairen in Mali was het FAMa-kamp dat zich vlak naast het VN-kamp Senou bevond. Door de vermoedelijke

¹²³ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹²⁴ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹²⁵ Deze worden om redenen van vertrouwelijkheid niet verder toegelicht in dit rapport.

¹²⁶ Interne documenten ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹²⁷ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹²⁸ Zo kregen mensenrechtenteams geen toegang meer tot zones waar operaties van het Malinese leger plaatsvonden en moesten deze teams ex situ-onderzoeksmethoden hanteren. Dit was ook het geval voor het report over de gebeurtenissen in Moura in maart 2022 waarbij 500 mensen gedood werden door het Malinese leger en de Wagner Group. [Malian troops, foreign military personnel killed over 500 people during military operation in Moura in March 2022 – UN human rights report | OHCHR](#).

¹²⁹ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken. Interne documenten ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹³⁰ Interviews medewerkers VN.

¹³¹ Interviews medewerkers ministerie van Buitenlandse Zaken.

aanwezigheid van de Wagner Group op het kamp verslechterde de houding van de Malinese commandanten van het kamp ten aanzien van haar VN-buren. De bestaande samenwerking tussen het Nederlandse contingent en de Malinezen kwam hierdoor onder druk te staan.¹³²

Er was naast deze wijziging in de relaties met de Malinese counterparts ook een impact op de vliegbewegingen. Tijdens de sluiting van het luchtruim zijn er gedurende een week helemaal geen vluchten uitgevoerd.¹³³ Toen het luchtverkeer hernomen werd was het ook voor de vluchten van de Nederlandse C-130 verplicht om deze vooraf aan te melden bij de Malinese luchtvaartautoriteit, en moest in de daartoe voorziene corridors gevlogen worden.¹³⁴ Daarnaast werden verkennings- en inlichtingenvluchten (ISR) verboden en mocht er niet meer boven bepaalde locaties gevlogen worden.¹³⁵ Er bleek terughoudendheid te zijn aan (civiele) VN-zijde om een transportvliegtuig voor ISR-taken in te zetten, gegeven de oplopende spanningen met de Malinese transitieautoriteiten en de gevolgen van eerdere verkenningsvluchten.¹³⁶ Deze vluchten hadden gevoelige informatie over lopende operaties van het Malinese leger in beeld gebracht, wat de relatie tussen MINUSMA en de Malinese transitieautoriteiten danig had verzuurd.

Een beperkt aantal keren is het voorgevallen dat de Force een verkenningsvlucht uit wilde voeren naar een bepaald gebied maar dat daar geen toestemming voor werd gegeven door de Malinese transitieautoriteiten.¹³⁷ Dit was niet het geval voor de cargo- en passagiersvluchten, maar eerder voor de militaire vluchten.

3.5 De inzet van de overige onderdelen

Naast de bemanning en het ondersteunend personeel voor de C-130 bestond het Nederlands detachement ook uit ondersteunende functies. Een eenheid voor Force Protection¹³⁸ en een eigen medische eenheid waren hiervan de voornaamste onderdelen.¹³⁹

De Nederlandse eenheid Force Protection

De eenheid Force Protection had drie taken. Een eerste taak was de bewaking van Kamp Bifrost en het coördineren van de bewaking van Kamp Senou.¹⁴⁰ Kamp Bifrost lag, zoals hierboven aangegeven (zie figuur 1, p.33) op een groter VN-kamp, Kamp Senou.¹⁴¹ Binnen dit grotere kamp waren VN-eenheden uit Zweden, Senegal, Benin, Tunesië, Egypte en Bangladesh gestationeerd.¹⁴² Nederland had, samen met Zweden, een coördinerende taak, de zogenaamde *Command and Control*, voor de beveiliging van het grotere Kamp Senou.¹⁴³ De samenwerking met de overige eenheden op Kamp Senou verliep vlot en de Nederlandse eenheden hebben hun taken naar behoren kunnen uitvoeren.¹⁴⁴

¹³² Nederland had, net zoals vorige MRC-partners een overeenkomst met de Malinese strijdkrachten dat men in geval van nood – wanneer er bijvoorbeeld dringende bijstand geleverd zou moeten worden vanuit Kamp Bifrost aan de plaats waar de C-130 gestationeerd stond – de toegangsweg tot de luchthaven mocht gebruiken die vanuit het FAMA-kamp vertrok (zie overzichtskaart figuur 1). Op deze manier zou de reactietijd van een half uur kunnen dalen tot ca. 10 minuten – de normale toegangsweg liep via de openbare weg die helemaal rond de luchthaven liep. Deze overeenkomst werd plots ingetrokken door de aanwezige Malinese commandanten; er werd gewaarschuwd dat er gevuld zou worden bij toegang tot het FAMA-kamp. Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹³³ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹³⁴ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. Het vliegen in corridors was voor de Nederlandse C-130 geen afwijking van het merendeel van de normale activiteiten tot dan toe. Vluchten gebeurden tussen de vliegvelden in Mali – en de vluchtroutes stemden dus al overeen met de door de transitieautoriteiten ingestelde corridors.

¹³⁵ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹³⁶ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹³⁷ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹³⁸ Force protection beschermt personeel en infrastructuur tegen vijandelijke acties.

¹³⁹ Er waren ook inlichtingenofficieren, een personeelsofficier en logistiek personeel toegevoegd als ondersteuning van het detachement.

¹⁴⁰ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁴¹ Deze situatie was vergelijkbaar met die van het Nederlandse kamp Castor in Gao dat deel uitmaakte van het grotere 'VN Supercamp'. Zie IOB-evaluatie 'Een missie in een missie'.

¹⁴² Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁴³ Interviews medewerkers ministerie van Defensie. De Zweden verbleven op hun eigen kamp Midgard, eveneens onderdeel van Kamp Senou.

¹⁴⁴ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

Een tweede taak die door de Force Protection werd verzorgd was het optreden als *Air Mobile Protection Teams* (AMPT's). Deze teams van vijf personen vlogen mee met de Nederlandse C-130 tijdens missies en zorgden voor de beveiliging van het vliegtuig en personeel tegen externe dreiging. De samenwerking tussen AMPT's en aircrews verliep vlot tijdens de missie.¹⁴⁵ De AMPT's stonden ook in voor het controleren van passagiers en hun bagage met een explosievenhond. De AMPT's hebben ook die taak naar behoren kunnen uitvoeren. In de beginfase van de Nederlandse C-130-missie was er onvrede rond het fouilleren van passagiers en de inzet van de speurhond. Door de VN werden deze maatregelen als overdreven beschouwd, zeker op de luchthavens van Bamako en Mopti waar passagiers en bagage al door een scanner gecontroleerd werden.¹⁴⁶

De derde taak van de Nederlandse Force Protection was de bewaking van de C-130 op de luchthaven van Bamako. Het toestel had een vaste standplaats en hangar op de luchthaven en moest, conform de regelgeving, permanent bewaakt worden. De bewaking is zonder noemenswaardige problemen verlopen.¹⁴⁷

De Nederlandse medische eenheid

Voor een goede medische ondersteuning voegde het kabinet een Level 1-element toe aan het Nederlands C-130-detachement dat dienst moest doen als huisartsenpost op Kamp Bifrost.¹⁴⁸ De post bestond uit een arts, twee algemeen militair verpleegkundigen, twee chauffeur gewondenverzorgers en twee gewondentransportvoertuigen en kon ondersteuning bieden indien een militair gewond zou geraken op Kamp Bifrost of op de luchthaven van Bamako.¹⁴⁹ Voor acute situaties die niet behandeld konden worden in de post was een medische afvoerketen opgezet richting het Level 2-ziekenhuis van de Europese militaire trainingsmissie (EUTM) in Koulikoro.¹⁵⁰ De gewondentransportvoertuigen dienden deze taak op zich te nemen en daarnaast kon een beroep gedaan worden op een EUTM-helikopter.¹⁵¹ Op deze manier is getracht te voldoen aan de gestelde responstijden inzake medische zorg.¹⁵²

Tussen deze planning en de praktijk op het terrein zat wat frictie. In de praktijk bleek dat de Nederlandse gewondentransportvoertuigen beide defect waren bij aankomst en er slechts één gerepareerd kon worden.¹⁵³ Er kon in geval van nood wel een beroep gedaan worden op een Noors gewondentransportvoertuig.¹⁵⁴ Daarnaast wist men reeds voor aanvang van de missie dat de EUTM-helikopter niet gegarandeerd was voor het Nederlands detachement.¹⁵⁵ De Europese trainingsmissie wilde zelf kunnen beschikken over deze schaarse capaciteit. Het is niet gelukt concrete afspraken over het gebruik ervan op papier te krijgen.¹⁵⁶ Defensie heeft wel een medische verbindingsofficier als medische planner geplaatst binnen EUTM waardoor de communicatielijnen kort waren tussen het Nederlands C-130-detachement en de trainingsmissie.¹⁵⁷ Uit meerdere oefeningen tijdens de missie is

¹⁴⁵ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁴⁶ Er werd standaard gefouilleerd door de AMPT's. Dit landde niet altijd in goede aarde bij VN-medewerkers die over een MINUSMA-badge beschikten. De indruk ontstond dat zij niet vertrouwd werden door de Nederlandse crew. Dit bleek een algemene frustratie te zijn aan VN-zijde over het optreden van westerse landen in de context van vliegoperaties.

¹⁴⁷ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁴⁸ Kamerstuk 426 p.7. Het kabinet stuurde verdere informatie over de medische keten binnen MINUSMA in de Kamerbrief over opvolging toezegging C-130-transportvliegtuig medische keten VN-missie MINUSMA in Mali.

¹⁴⁹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁵⁰ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁵¹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁵² De verplichte responstijden vergen eerste medische hulp binnen 10 minuten, medische zorg door een arts binnen 1 uur, en medische zorg in een hospitaal waar levensreddende chirurgie mogelijk is binnen 2 uur.

¹⁵³ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁵⁴ Interviews medewerkers VN.

¹⁵⁵ Interne documenten ministerie van Defensie.

¹⁵⁶ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁵⁷ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

ook gebleken dat de medische afvoerketen afdoende was.¹⁵⁸ Binnen het detachement en bij betrokken beleidsmedewerkers leefde de overtuiging dat de medische keten goed georganiseerd was, versterkt door het besef dat de C-130-missie een laag risicoprofiel had.¹⁵⁹

Voor de Nederlandse militairen die buiten Bamako actief waren, met name de bemanning en Force Protection van de C-130 wanneer deze naar de verschillende vliegvelden in Mali vloog, werd eveneens een medische keten ingeregeld. Er vloog standaard een algemeen militair verpleegkundige mee naar de vliegvelden waar geen Role-1-faciliteit beschikbaar was.¹⁶⁰

¹⁵⁸ Er waren namelijk alternatieven voorhanden voor wanneer de helikopter niet beschikbaar was. De ambulance kon indien nodig een evacuatie uitvoeren over de weg naar het EUTM-kamp in Koulikoro waarbij enkel in geval van verkeersproblemen de medische evacuatievoorschriften niet gerespecteerd zouden kunnen worden. Daarnaast waren er ook twee ziekenhuizen in Bamako waar men voor bepaalde medische ingrepen terecht zou kunnen. Een van deze ziekenhuizen, het *Golden Life Hospital*, lag aan dezelfde kant van de Nigerrivier als de luchthaven van Bamako en Kamp Bifrost en kon daarom relatief snel bereikt worden met een ambulance. Simulaties ter plekke hebben uitgewezen dat een ambulance snel door druk verkeer in Bamako kon laveren. In gevallen van zware medische calamiteiten kon een beroep gedaan worden op de Franse capaciteiten van Operatie Barkhane die op dat moment nog in Mali actief was. Interviews medewerkers ministerie van Defensie, Interne documenten ministerie van Defensie.

¹⁵⁹ Interviews medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁶⁰ In Tessalit waren er bijvoorbeeld erg beperkte medische faciliteiten. Naast de toevoeging van een militair verpleegkundige heeft het detachement voor elke luchthaven een evacuatieplan uitgewerkt dat gebaseerd was op de dichtstbijzijnde medische faciliteiten. Dit gebeurde op basis van vaststellingen die tijdens de Fact Finding Mission zijn gedaan en die later door het medisch personeel ter plekke zijn opgenomen. Interviews medewerkers ministerie van Defensie, interne documenten ministerie van Defensie.



Conclusies en aanbevelingen

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

De Nederlandse C-130-missie was ondersteunend aan het bestaande Sahelbeleid en beleidsintenties zoals verwoord in de parlementaire samenhangbrieven. Wat echter doorslaggevend was in de besluitvorming rond deze inzet was de (binnenlands-)politieke doelstelling om de eenheid binnen de coalitie te bewaren. Dit vormde de directe aanleiding voor een hernieuwde bijdrage aan een VN-missie in Mali. Omdat een bijdrage aan een VN-missie met militaire helikopters (de voorkeursoptie) door omstandigheden onmogelijk was, werd een alternatief voorgesteld in de vorm van een bijdrage met een militair transportvliegtuig.

Om een toekomstig kabinet niet voor de voeten te lopen is er bewust van afgezien om aan het einde van een kabinetsperiode mogelijk ingrijpende keuzes voor missiebijdragen te maken, zeker ook met het oog op aflopende mandaten van verscheidene missies. Een bescheiden bijdrage met de C-130 kan daarom als een logische keuze worden bestempeld.

De bijdrage met een C-130-vliegtuig leverde veel zichtbaarheid op voor Nederland. Het signaal dat een Europees land daarmee afgeeft moet niet worden onderschat in het kader van internationale solidariteit, engagement en betrouwbaarheid.

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

De operationele doelstelling van de missie, het leveren van logistieke ondersteuning aan de VN, was helder verwoord en duidelijk voor betrokkenen. Het toetsingskader lijkt goed te zijn gevolgd en daarmee is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer op orde. Desondanks heeft het dwingende karakter van het toetsingskader bijgedragen aan het vermelden van enkele niet-realistische passages.

Ondanks het belang dat wordt gehecht aan de deelname aan VN-missies is de defensieorganisatie ingericht op werkwijzen die op NAVO-doctrine gebaseerd zijn, wat een zekere mate van onbekendheid met de VN-werkprocessen en -methoden kan verklaren. Als gevolg hiervan passen voorbereiding en uitvoering van missies beter in het systeem van de EU of NAVO. Zo kent de NAVO bijvoorbeeld geen vergoedingssystematiek. Hoewel het geen gangbare praktijk is binnen de VN was er bijvoorbeeld aan Nederlandse zijde geen bekendheid met de mogelijkheid om de C-130 aan te bieden via een ‘pro bono-regeling’ of ‘one dollarcontract’; iets wat door andere lidstaten wel is benut.

De relatieve onbekendheid met de bureaucratie binnen de VN verklaart gedeeltelijk waarom de Haagse planning vooraf onvoldoende rekening hield met het feit dat de VN de Nederlandse bijdrage ‘inzetgereed’ moest verklaren. Gezien onze voorgaande betrokkenheid bij MINUSMA en andere VN-missies mocht dit type kennis als bekend worden verondersteld, maar klaarblijkelijk was dit onvoldoende geborgd. Mede hierdoor sloot de operationele planning niet goed aan op de planning van het parlementaire proces en ontstond er druk op de missieplanning. Daarnaast kwam door nieuwe ontwikkelingen in Mali de tijdigheid van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer verder in het gedrang en liep de startdatum van de missie enige vertraging op.

48 |

Aanbevelingen:

- 2.1 Pas de structuur van het toetsingskader aan met als doel om meer gerichtheid en realisme in de communicatie met de Tweede Kamer te scheppen.
- 2.2 Investeer in institutionele kennis over VN-missies en -operaties en leg hierbij de overeenkomsten en verschillen bloot met beter bekende NAVO-missies en -operaties. Betrek stelselmatig lessen uit eerdere missies in het planningsproces (terugkoppelingscultuur).
- 2.3 Onderscheid de rollen van alle betrokken departementen helder tijdens het interdepartementale voorbereidingstraject, blijf onderling afstemmen en wees rolvast. Respecteer de coördinerende functie van het ministerie van Buitenlandse Zaken in de artikel 100-procedure en wees terughoudend wat betreft externe communicatie zolang de Tweede Kamer niet formeel is ingelicht over deelname.

3. Ondanks dat de Nederlandse C-130 minder is ingezet dan aangeboden, heeft het detachement haar operationele doelstelling behaald en is de VN naar behoren logistiek ondersteund. Een lager dan voorziene benutting van de C-130 is vanuit de missiecontext verklaarbaar. Ervaringen van partnerlanden uit het rotatiemechanisme hadden echter tot een realistischer verwachtingspatroon moeten leiden.

Met een realisatie van zestig procent van het maximaal aantal afgesproken vlieguren lag dit ver beneden de verwachting. Het Nederlandse toestel bleek duur en de inzet stond bij de vluchtplanners van MINUSMA op sommige punten te boek als inflexibel, o.a. als gevolg van dwingende Nederlandse regelgeving omtrent werk- en rusttijden. Hierdoor en vanwege andere caveats (bijv. het feit dat Nederlandse crews niet op een locatie buiten Bamako mochten overnachten) kwam het toestel minder snel in aanmerking dan andere, goedkopere en meer flexibel inzetbare vluchtcapaciteit binnen MINUSMA.

Onvoldoende oog hiervoor, mede gevoed door een gebrek aan geïnstitutionaliseerde VN-kennis, heeft bijgedragen aan een niet-realistisch verwachtingspatroon ten aanzien van de verwachte inzet. Er was juist sprake van een can-do-mentaliteit die gepaard ging met onterechte verwachtingen bij

het uitgezonden personeel. Eerder geleerde lessen uit de voorgaande inzet binnen MINUSMA zijn onvoldoende geborgd en hebben nauwelijks of geen rol gespeeld bij het managen van verwachtingen tijdens de voorbereiding op deze missie.

Aanbevelingen:

- 3.1 Houd rekening met het beperkende effect dat nationale regelgeving kan hebben op inzetbaarheid in VN-missies en communiceer hier actief over, zowel met New York als in het veld.
- 3.2 Zet voorafgaand aan een inzet in op eenduidige interne communicatie naar uit te zenden personeel toe waarbij verwachtingenmanagement centraal staat.

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

De interne communicatie tussen het VN-hoofdkwartier in New York, waar de onderhandelingen plaatsvinden en de VN-missies in het veld is op sommige vlakken beperkt. Beperkende nationale regelgeving, onderhoudsgevoeligheid en de hoge kostprijs bleken tijdens de C-130-missie een nadelig effect te hebben op de inzetbaarheid van het Nederlandse vliegtuig; zaken die deels met New York waren gecommuniceerd, maar waarvan de consequenties pas bij inzet duidelijk werden. De VN-missie in het veld werd niet betrokken door het VN-hoofdkwartier bij de onderhandelingen over de kostprijs van de in te zetten transportcapaciteit. Hoewel er Nederlandse bezoeken (zoals een Fact Finding Mission) zijn afgelegd voorafgaand aan de missie, bleken betrokken departementen binnen MINUSMA niet altijd goed geïnformeerd over de kostprijs en randvoorwaarden van de Nederlandse bijdrage.

De beslissingen voor de inzet van dergelijke capaciteit worden uitsluitend in het veld genomen en worden sterk beïnvloed door kostenoverwegingen. De vluchtplanners van MINUSMA proberen het budget voor vluchtcapaciteit (dat een groot aandeel heeft binnen het totale budget van de missie) zo efficiënt mogelijk in te zetten. Bij vergelijkbaar transportaanbod valt de keuze dan eerder op de goedkopere opties.

Aanbevelingen:

- 4.1 Onderhoud al tijdens de planningsonderhandelingen met het VN-hoofdkwartier contact met de VN-missie in het veld, omdat deze haar eigen, autonome dynamiek kent. Zulke contacten kunnen gelegd worden tijdens bezoeken aan het veld voorafgaand aan de inzet (Fact Finding Missions). Hierdoor kunnen eventuele onduidelijkheden in de communicatie tussen VN-hoofdkwartier en -missie vroegtijdig aan het licht komen, net als mogelijke discrepanties tussen de (door het hoofdkwartier in New York) gevraagde en realistisch voorziene inzet en benutting (MINUSMA);
- 4.2 Vergroot het bewustzijn over het budgetgedreven karakter van VN-missies op het gebied van aansturing van luchttransportcapaciteit.

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

De bijdrage aan een rotatiemechanisme, waardoor schaarse middelen ten behoeve van VN-missies makkelijker en breder beschikbaar kunnen worden gesteld, past in het streven om VN-vredesmissies effectiever te maken (Action for Peacekeeping Initiative, A4P). Hoewel zo'n mechanisme voordelen biedt op het vlak van het delen van infrastructuur en uitzicht biedt op een langetermijnplanning voor een schaarse capaciteit, leidt het – zeker bij een kort verblijf van een half jaar – tot relatief hoge transactiekosten. Bovendien is opvolging in de rotatie niet gegarandeerd.

Aanbevelingen:

- 5.1 Blijf inzetten op deelname aan rotatiemechanismen voor schaarse nichecapaciteit in VN-verband.
- 5.2 Stuur bij de VN, in lijn met aanbevelingen van de *UN Special Committee on Peacekeeping Operations*, aan op verlaging van transactiekosten door administratieve vereenvoudiging (bijv. door verhoging van de uitzendtermijn).

Dankwoord

De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport berust bij IOB: de inhoudelijk onafhankelijke directie Internationaal Onderzoek & Beleidsevaluatie op het ministerie van Buitenlandse Zaken. De missie van IOB is om met hoogwaardig evaluatieonderzoek bij te dragen aan een zo effectief en doelmatig mogelijk buitenlandbeleid van Nederland. Hiermee helpen we het ministerie om verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en om hiervan te leren voor toekomstig beleid. Alle evaluaties van IOB zijn in principe openbaar en gaan naar de Tweede Kamer.

Het rapport is geschreven door een onderzoeksteam bestaande uit Johannes Claes en Peter Henk Eshuis. Een deel van de interviews is uitgevoerd in samenwerking met Ivar Kappert, onafhankelijk consultant.

Voor de kwaliteitsbewaking wordt bij elke evaluatie die IOB uitvoert een referentiegroep samengesteld uit externe deskundigen en vertegenwoordigers van betrokken beleidsdirecties. Voor dit onderzoek bestond de referentiegroep uit Niels van Willigen, universitair hoofddocent Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Leiden, Elena Ursu, onafhankelijk expert Sahel regio, Roy Lindelauf, Professor of Data Science aan de militaire academie, Henk Zwier, Hoofd Afdeling Evaluaties, Dianne Keur (ministerie van Defensie), Anne de Rooter, Laurène Fierens, en Bart Woelders (ministerie van Buitenlandse Zaken), onder voorzitterschap van Arjan Schuthof (IOB).

Het onderzoeksteam heeft daarnaast baat gehad van feedback van een IOB-interne klankbordgroep, bestaande uit Paul Westerhof, Michelle Homans, Martin van Vliet en Rens Willems.

De directeur van IOB heeft dit rapport op 29 september 2023 vastgesteld. Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden voor hun deelname aan dit onderzoek waaronder uitgezonden militairen en civiel personeel, ambtenaren bij de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, MINUSMA stafleden in Bamako en stafleden van het VN hoofdkantoor in New York.

Lijst van afkortingen

| | |
|--------------------------|--|
| AMC | Air Mobility Command |
| AMPT | Air Mobile Protection Team |
| ASIFU | All Sources Information Fusion Unit |
| CAVO | Chief Aviation Officer |
| CIS | Communicatie en Informatie Systemen |
| CLSK | Commando Luchtstrijdkrachten |
| COA | Course of Action |
| Conops | Concept of Operations |
| CS | Chef Staf |
| Detco | Detachementscommandant |
| DHC | Defensie Helikopter Commando |
| DMS | Director of Mission Support |
| DOPS | Directie Operaties |
| EMASoH | European-led Maritime Awareness in the Strait of Hormuz |
| FAMa | Forces Armées Maliennes (Malinese strijdkrachten) |
| FC | Force Commander |
| FFM | Fact Finding Mission |
| FP | Force Protection |
| C2 | Command and Control |
| HOTO | Hand Over Take Over |
| ICAO | International Civil Aviation Organisation |
| ISR | Intelligence Surveillance Reconnaissance |
| KMar | Koninklijke Marechaussee |
| LNO | Liaison Officer |
| LOA | Letter of Assist |
| MAOC | MINUSMA Air Operations Center |
| MEDEVAC / CASEVAC | Medical Evacuation / Casualty evacuation |
| MINUSMA | Multidimensional Integrated Stabilization Mission Mali |
| MRC | Multinational Rotational Concept |
| NASOC | National Air & Space Operations Centre |
| NT-ISR | Non-traditional intelligence, surveillance en reconnaissance |
| OA | Operationele Aanwijzing |
| OGRV | Object Grondverdediging |
| OPG | Operational Planning Group |
| PAX | Passengers |
| PVVN | Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties |
| RDE | Redeployment Element |
| SRSO | Senior Representative of the Secretary General |
| SiSu | Site Survey |
| SOFA | Status of Forces Agreement |
| SOP | Standard Operating Procedures |
| TCC | Troop Contributing Countries |
| TOA | Transfer of Authority |
| VNVR | Veiligheidsraad van de Verenigde Naties |

