

Vergaderjaar 2020–2021

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

AK

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2020

In overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet en met verwijzing naar de brief «kennisgeving onderzoek naar bijdrage transportcapaciteit aan VN-missie MINUSMA in Mali» (Kamerstuk 29 521, nr. 413, d.d. 23 september 2020) en de brief «additionele ontwikkelingen in samenhang van Nederlandse inzet in missies en operatie tot en met 2021» (Kamerstuk 29 521, nr. 414, d.d. 23 september 2020) informeren wij u hierbij over het besluit van het kabinet om bij de VN aan te geven dat Nederland voornemens is om met een C-130 transportvliegtuig bij te dragen aan MINUSMA, de geïntegreerde multidimensionale stabilisatiemissie van de VN in Mali.

Zoals aangegeven in de brieven van 14 juni 2019 en 29 november 2019 over de «samenhang Nederlandse inspanningen snelle reactiemachten en missies en operaties tot en met 2021» (Kamerstukken 29 521, nr. 381 en nr. 397) heeft het kabinet de mogelijkheden onderzocht voor een additionele bijdrage aan VN-missies, als onderdeel van een rotatiemechanisme. De deelname aan een rotatiemechanisme met Europese landen en de voorgenumen bijdrage van een C-130 transportvliegtuig aan de VN-missie in Mali is het resultaat van dit onderzoek.

Op dit moment is de militaire planning en voorbereiding rondom de Nederlandse bijdrage en deelname aan het rotatieschema nog niet afgerond, mede vanwege het feit dat de bijdrage pas vanaf november 2021 is voorzien. In aanloop naar de aanvang van de Nederlandse bijdrage zal het kabinet uw Kamer in de vorm van een aanvullende artikel 100-brief nader informeren over de daadwerkelijke inzet en eventuele relevante ontwikkelingen. Deze aanvullende artikel 100-brief zal uw Kamer na de zomer toekomen.

Essentie

Het kabinet heeft besloten de VN-missie MINUSMA in Mali te ondersteunen met luchttransportcapaciteit en heeft dit bij de VN kenbaar gemaakt. De Nederlandse bijdrage zal bestaan uit een C-130 transportvliegtuig, inclusief bemanning en ondersteunend personeel. Nederland is voornemens deze bijdrage vanaf medio november 2021 te leveren voor de duur van zes maanden.

De Nederlandse bijdrage van een C-130 transportvliegtuig kan indirect bijdragen aan een succesvolle transitie middels het vergroten van de capaciteiten van MINUSMA en daarmee aan het uitvoeren van het vredesakkoord. In een context van zowel een verslechterde veiligheids- als humanitaire situatie in Mali en de Sahelregio in den brede is dit van belang.

De bijdrage zal plaatsvinden in een rotatieverband, waarbij Nederland in samenwerking en afwisseling met Noorwegen, Denemarken en Portugal de VN-missie voorziet van genoemde transportcapaciteit. Het rotatieschema is in 2016 ontwikkeld op initiatief van Noorwegen. Sindsdien hebben naast Noorwegen ook België, Denemarken, Zweden en Portugal deelgenomen aan het rotatieschema.

Nederland werkt momenteel met de betrokken landen en de VN aan de benodigde overeenkomsten ten behoeve van de Nederlandse deelname aan het rotatieschema. Deelnemende landen en de VN zullen naar verwachting later dit jaar een *Letter of Intent* ondertekenen.

Gronden voor deelname

De Sahel is voor het kabinet een prioritaire regio. Het strategisch belang van de Sahel, als instabiele regio aan de randen van Europa, is voor Nederland onverminderd groot. Stabiliteit en veiligheid in de Sahel dienen een direct Nederlands veiligheidsbelang. De stabilisatiemissie MINUSMA speelt hierin een belangrijke rol. Tussen 2014 en 2019 heeft Nederland een grote en belangrijke bijdrage aan MINUSMA geleverd, gericht op het vergroten van de effectiviteit van de inlichtingenketen van de missie. Ook na de beëindiging van deze bijdrage is Nederland betrokken gebleven bij MINUSMA en is de bijdrage aan EU-missies in de Sahel geïntensiveerd.

De bijdrage van een C-130 transportvliegtuig als onderdeel van een rotatiemechanisme, onderscheidt zich van de eerdere Nederlandse bijdrage aan MINUSMA. Nederland zal gedurende zes maanden de missie voorzien van een kritieke en schaarse transportcapaciteit. Het kabinet beoogt met deze bijdrage MINUSMA logistiek te ondersteunen, zodat de missie haar gemandateerde taken ten behoeve van de veiligheid en stabiliteit van Mali beter kan uitvoeren.

Effectiviteit VN-missies

De veiligheid van Nederland is nauw verbonden met het effectief functioneren van het multilaterale veiligheidsstelsel. De VN speelt hierin een unieke en onmisbare rol. VN-vredesmissies vormen een belangrijk instrument in de uitvoering van het vredes- en veiligheidsmandaat van de VN, maar zijn tegelijkertijd feilbaar. Het kabinet streeft er derhalve naar een constructieve bijdrage te leveren aan de modernisering en hervorming van VN-vredesmissies. Leidend hierbij is het *Action for Peacekeeping* initiatief van de Secretaris-Generaal van de VN, dat in maart 2018 werd gelanceerd. Binnen dit initiatief heeft Nederland zich gecom-

mitteerd tot een voortrekkersrol om de effectiviteit van missies te verbeteren en de veiligheid van *peacekeepers* en burgerbevolking te vergroten.

Met de deelname aan een rotatiemechanisme en de inzet van een C-130 transportvliegtuig draagt Nederland bij aan bevordering van de effectiviteit van MINUSMA. Daarnaast geeft het kabinet op deze manier invulling aan de wens om proportioneel bij te dragen aan militaire VN-inzet in verhouding tot vergelijkbare lidstaten.

Rotatieschema

Het gebrek aan schaarse en hoogwaardige capaciteiten is een grote uitdaging voor de effectiviteit van VN-vredesmissies. Het *force generation* proces van de VN is vaak ontoereikend voor wat betreft hoogwaardige capaciteiten en verloopt niet altijd effectief, omdat landen doorgaans terughoudend zijn om hun eigen schaarse capaciteiten lang van te voren definitief toe te zeggen en bovendien geen zicht te hebben op aflossing. Nederland pleit in verschillende fora voor creatieve oplossingen voor dit probleem, en heeft daarnaast zelf ook de mogelijkheden onderzocht voor een eigen additionele bijdrage aan VN-vredesmissies. Na het onderzoeken van verschillende sporen heeft het kabinet ervoor gekozen met een C-130 transportvliegtuig bij te dragen aan MINUSMA, binnen het bestaande rotatieschema onder leiding van Noorwegen, een strategische partner van Nederland.

De ervaring die Nederland opdoet met de deelname aan het rotatieschema zal van toegevoegde waarde zijn bij de verdere inspanningen voor totstandkoming van rotatieschema's van EU-lidstaten voor inzet van schaarse en hoogwaardige capaciteiten ten behoeve van (VN-)vredesmissies.

Politieke aspecten

Staatsgreep

Na de staatsgreep van 18 augustus jl., die leidde tot het aftreden van president Ibrahim Boubacar Keïta en het ontbinden van zijn regering en het parlement, is sinds begin oktober een voltallige transitieregering van start gegaan (Kamerstuk 35 570 V, nr. 9). Deze bestaat uit militairen, civiele technocraten en vertegenwoordigers van gewapende groepen uit Noord-Mali die het vredesakkoord hebben ondertekend in 2015. De regering wordt geleid door kolonel buiten dienst Bah N'Daw als president, coupleider kolonel Assimi Goïta als vicepresident en voormalig diplomaat Moctar Ouane als premier. Hiermee heeft de internationale gemeenschap weer een legitieme gesprekspartner, die zelf aangeeft belang te hechten aan interne hervormingen o.a. op gebied van corruptie, veiligheid en goed bestuur.

De Nederlandse inzet van een C-130 transportvliegtuig valt deels in de 18 maanden die er voor de transitie zijn vastgesteld, van september 2020 tot en met februari 2022. In haar handvest en routekaart voor de transitie benoemde de regering de volgende zes prioriteiten: i) veiligheid, inclusief implementatie van het vredesakkoord van Algiers en het ontwapenings- en re-integratie-proces; ii) politieke en institutionele hervormingen zoals decentralisatie, herziening van het kiessysteem en een nieuwe Grondwet; iii) verbeteren van bestuur, waaronder sociale basisvoorzieningen en het bestrijden van corruptie en straffeloosheid; iv) herziening van het onderwijssysteem; v) het afsluiten van een sociaal stabiliteitspact; en vi) het organiseren van presidentiële en parlementaire verkiezingen. Deze prioriteiten komen voor een belangrijk deel overeen met de afspraken uit

het vredesakkoord, waarvan de implementatie ondanks ondersteuning door MINUSMA de laatste jaren sterke vertraging opliep.

De Nederlandse bijdrage van een C-130 transportvliegtuig kan indirect bijdragen aan een succesvolle transitie middels het vergroten van de capaciteiten van MINUSMA en daarmee aan het uitvoeren van het vredesakkoord. In een context van zowel een verslechterde veiligheids- als humanitaire situatie in Mali en de Sahelregio in den brede is dit van belang. Mali kent een recente en voortgezette stijging in activiteiten van extremistische groeperingen, proliferatie van gewapende groepen, aantallen geïmproviseerde explosieven (IED's: *Improvised Explosive Devices*) op de grote wegen, aanslagen op logistieke konvooien en geweld tussen bevolkingsgroepen met name in het centrum van het land. Deze belemmeren verplaatsingen door, toegang tot en transport van de bevolking richting scholen, markten en gezondheidszorg en hinderen eveneens humanitaire toegang. Met onder meer als gevolg een gestegen behoefte aan noodhulp.

Humanitaire situatie

Voedselzekerheid is reeds decennialang een uitdaging in Mali en daarom speerpunt van de Nederlands ontwikkelings samenwerking inzet, maar was tot 2012 grotendeels conjunctuur- en seizoengebonden. Momenteel is een sterk stijgend aantal mensen permanent voedsel onzeker en hulpbehoevend ten gevolge van conflicten en geweld door de bekende relatie tussen conflict en hongersnood, maar in Centraal-Mali ook door het bewust vernietigen van oogsten, opslaglocaties en zelfs landbouwgronden. Waar volgens OCHA in mei 2019 3,2 miljoen personen noodhulp behoeften, is dit aantal in augustus 2020 opgelopen tot 6,8 miljoen Malinezen die enige vorm van noodhulp nodig hebben. Volgens dezelfde OCHA-cijfers uit augustus jl. kende Mali in die maand 280.000 intern ontheemden (IDP's: *Internally Displaced Persons*) en worden dat er iedere maand ongeveer 20.000 meer.

Mensenrechten

Ondertussen blijft de mensenrechtensituatie in Mali eveneens zorgelijk. In totaal registreerde MINUSMA voor deze periode 1.320 mensenrechtenschendingen, grotendeels in centraal Mali. Volgens cijfers van de MINUSMA mensenrechtenafdeling waren de Malinese veiligheidstroepen in de eerste helft van 2020 verantwoordelijk voor ruim 250 buitengerechtelijke executies. Nederland spant zich via verschillende wegen in ten aanzien van de mensenrechtensituatie in Mali en de bredere Sahelregio, zoals ook gecommuniceerd aan de Tweede Kamer op 1 juli jl. naar aanleiding van een rapport van Amnesty International (Kamerstuk 29 521, nr. 411, d.d. 1 juli 2020).

Mandaat

De rechtsgrond voor het optreden van MINUSMA wordt gevormd door VN Veiligheidsraad (VNVR) resoluties. Resolutie 2100 (april 2013) vormt de basis voor MINUSMA. Het mandaat dat in die resolutie was opgenomen is verschillende keren aangepast en verlengd, laatstelijk met resolutie 2531 van 29 juni jl. In deze resolutie is het MINUSMA-mandaat met een jaar verlengd tot 30 juni 2021 (VN-resolutie 2531). Het kabinet gaat uit van een verlenging van het mandaat in juni 2021.

Deelnemende landen

Naast Nederland leveren momenteel ook Noorwegen, Denemarken en Portugal een bijdrage. Het rotatieschema ten behoeve van C-130 transportcapaciteit wordt gecoördineerd door Noorwegen.

Invloed

Met een nieuwe bijdrage aan de missie zal Nederland naar verwachting meer invloed kunnen uitoefenen tijdens MINUSMA mandaatsonderhandelingen. De onderhandelingen over de mandaten van de VN-vredesmissies vinden in de VNVR plaats. Hoewel Nederland in de komende jaren geen lid van de VNVR zal zijn, zal Nederland via Noorwegen – een niet-permanent lid van de VNVR in 2021–2022, en de initiatiefnemer van het rotatieschema waar Nederland aan deelneemt – invloed kunnen uitoefenen op de mandaatsonderhandelingen in 2021 en 2022.

Militaire aspecten

Haalbaarheid

Recente ontwikkelingen in Mali tonen aan dat de activiteiten van stabilisatiemissie MINUSMA onverminderd van belang zijn. Na de staatsgreep van 18 augustus jl. heeft de missie de operationele taken en programmering in het mandaatgebied (Noord- en Centraal-Mali) niet onderbroken (Kamerstuk 35 570 V, nr. 9). Nederlands personeel in de missie heeft de werkzaamheden eveneens voortgezet. De primaire overweging hierin is dat de militaire en civiele activiteiten van de missie in het belang zijn van de Malinese bevolking en de stabiliteit in Mali.

Met de voorziene bijdrage van een transportvliegtuig zal Nederland de missie voorzien in een belangrijke behoefte. MINUSMA is echter actief in een dynamische context. Het is op dit moment niet uit te sluiten dat in aanloop naar de aanvang van de Nederlandse bijdrage ontwikkelingen plaatsvinden die mogelijk invloed hebben op de Nederlandse inzet. Wanneer daartoe aanleiding is, zal de Kamer daar uiteraard over worden geïnformeerd.

Nederlandse bijdrage

Nederland zal naast initiatiefnemer Noorwegen, Denemarken en Portugal gaan deelnemen aan het zogenaamde *Multinational Rotational Concept* (MRC), een rotatiemechanisme waarbinnen de deelnemers afwisselend een C-130 transportvliegtuig inzetten ten behoeve van MINUSMA. Nederland heeft in dit MRC aangegeven in de periode na medio november 2021 een C-130 te willen inzetten. De detachementen van het MRC wisselen om de zes maanden en worden ondergebracht op het Noorse kamp «Bifrost» in Bamako, waar Noorwegen de basisvoorzieningen faciliteert en onderhoudt.

Nederland werkt momenteel de planning voor de Nederlandse inzet uit. Vooral nog wordt uitgegaan van een detachement bestaande uit één C-130 transportvliegtuig inclusief bemanning en onderhoudspersoneel van het 336 Squadron (SQN) van de Koninklijke Luchtmacht. Daarnaast wordt in ieder geval een Role-1 medisch element, een *force protection* eenheid en een team van de Koninklijke Marechaussee aan het detachement toegevoegd. Het detachement zal naar schatting uit ongeveer 70 tot 130 militairen gaan bestaan. Het voornemen is om stafcapaciteit in het hoofdkwartier van MINUSMA in Bamako te plaatsen ter ondersteuning van de inzet van de C-130.

In de lopende onderhandelingen met de VN worden de volgende taken voor het C-130 detachement besproken: a) het transporteren van passagiers en vracht, b) het uitvoeren van *casualty evacuation* (CASEVAC) en *medical evacuation* (MEDEVAC) opdrachten en c) het uitvoeren van *aerial delivery* (het droppen van personeel en vracht middels parachute)

operaties. Het vliegtuig zal het internationale vliegveld in Bamako als basis hebben en gebruik maken van daartoe geschikte vliegvelden in de regio. Naast MINUSMA is inzet ter ondersteuning van andere missies, zoals de *European Union Training Mission* (EUTM) in Mali, mogelijk. In dergelijke gevallen zal het vliegtuig tijdelijk onder nationaal bevel worden gebracht en geschiedt inzet onder auspiciën van de Directie Operaties (DOPS) van het Ministerie van Defensie.

Bevelstructuur

MINUSMA bestaat uit civiele -, militaire - en politionele componenten. De militaire component wordt aangestuurd door de *Force Commander* (FC), de missiecommandant. Binnen MINUSMA is de directeur missieondersteuning, de *Director of Mission Support* (DOMS), verantwoordelijk voor de aansturing van transportvliegtuigen. De DOMS valt onder de civiele component van de missie. Nederland zet in de gesprekken met de VN in op de plaatsing van stafcapaciteit in het missiehoofdkwartier te Bamako om de Nederlandse standaarden bij de inzet van het vliegtuig te bewaken.

Medisch

Met de voorgenomen inzet worden ook de medische risico's gezien. De geleerde lessen uit eerdere inzet in Mali, alsmede die van de partners in het MRC geven aanleiding tot bijzondere aandacht voor de klimatologische omstandigheden, de luchtkwaliteit, de verkeersveiligheid en de beveiligingsrisico's in Bamako en op de vliegvelden waar de C-130 zal landen. Naast *force protection* zal bovenal in alle omstandigheden de medische afvoerketen gegarandeerd moeten zijn. Hiertoe zal met de VN en met andere missies in Mali, waaronder EUTM, worden gesproken over de medische faciliteiten die hierin een rol kunnen spelen. Uw Kamer wordt hierover in de aanvullende artikel 100 brief geïnformeerd.

(Na)zorg

Op alle uitgezonden Nederlandse militairen zullen de geldende regelingen van toepassing zijn. Indien noodzakelijk of gewenst, kunnen leden van een sociaal medisch team (SMT) in het operatiegebied toezien op het welzijn van de militairen. Uw Kamer zal hierover in de aanvullende artikel 100-brief worden geïnformeerd.

Risico's

Terroristische aanslagen, geweld tussen bevolkingsgroepen en gewapende groeperingen en civiele onrust zijn de belangrijkste componenten van het dreigingsbeeld. Aangezien het C-130 transportvliegtuig in geheel Mali kan worden ingezet is het mogelijk dat Nederlandse militairen op verschillende locaties worden blootgesteld aan geweld. Hiermee zal bij de samenstelling van de militaire bijdrage rekening worden gehouden.

Uw Kamer zal in de aanvullende artikel 100-brief worden voorzien van een overzicht van de meest recente ontwikkelingen op veiligheidsgebied en een appreciatie van de veiligheidsrisico's voor het Nederlandse C-130 detachement.

Duur van de deelname

Daadwerkelijke inzet van de C-130 zal zijn voor een periode van zes maanden.

Gevolgen voor gereedheid en geoefendheid

Een uitzending naar missiegebieden, en het perspectief daarop, is van groot belang voor de mannen en vrouwen van onze Krijgsmacht. Op missie gaan betekent voor onze militairen dat ze hun taken in het echt kunnen uitvoeren op die plekken in de wereld waar dat een verschil kan maken. Dit laat onverlet dat langdurige inzet wel altijd negatieve gevolgen heeft voor de generieke geoefendheid van militairen. Vanwege de specifieke, op de missie toegespitste taakuitvoering komt het beoefenen van overige taken die een eenheid moet kunnen uitvoeren immers in het gedrang.

In een aanvullende artikel 100 brief zal uw Kamer worden geïnformeerd over de concrete gevolgen van de inzet van het C-130 detachement voor de Krijgsmacht.

Samenhang

De bijdrage van een C-130 transportvliegtuig laat onverlet de huidige Nederlandse veiligheidsinzet in de Sahel zoals beschreven in de artikel 100-brief van 14 september 2018 (Kamerstuk 29 521, nr. 368). Het kabinet maakt van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de verlenging en uitbreiding van de Nederlandse ondersteuning van de Duitse *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) Task Force* binnen MINUSMA in Gao, Mali. Op verzoek van Duitsland zal Nederland tot eind 2021 een bijdrage leveren van drie militairen in de *ISR Task Force*.

Nederland levert een aanzienlijke bijdrage aan ontwikkelingssamenwerking in Mali en de Sahel (Kamerstuk 29 521, nr. 403 en Kamerstuk 34 951, nr. 33).

Hiermee draagt Nederland bij aan de aanpak van grondoorzaken van armoede, het weerbaar maken van de lokale bevolking en het voorkomen van verdere instabiliteit in Mali en de Sahel, middels een geïntegreerde benadering. Nederland draagt bijvoorbeeld over 2018, 2019 en 2020 voor ruim drie miljoen euro bij aan het MINUSMA Trust Fund t.b.v. projecten in de Malinese justitiesector en de internationale onderzoekscommissie naar mensenrechtenschendingen. De in deze brief beschreven bijdrage aan MINUSMA, dat evenzo een indirecte bijdrage levert aan stabilisatie en het aanpakken van grondoorzaken van instabiliteit, is dan ook een samenhangende additionele inzet met de huidige Nederlandse (ontwikkelings en diplomatieke) inspanningen.

Nederland probeert actief haar inspanningen in Mali en in de bredere Sahelregio te stroomlijnen met bestaande initiatieven van internationale partners om versnippering te voorkomen en impact te vergroten. (Kamerstuk 29 521, nr. 403).

Monitoring en evaluatie

In aanloop naar de Nederlandse bijdrage vanaf november 2021, zal het kabinet uw Kamer nader informeren over relevante ontwikkelingen omtrent de bijdrage.

Na de beëindiging van de Nederlandse bijdrage aan het rotatieschema volgt een onafhankelijk uitgevoerde eindevaluatie. Het moment van de uitvoering van de eindevaluatie zal afhankelijk zijn van het moment waarop Nederland de deelname aan het rotatieschema definitief beëindigt. Hoewel de huidige bijdrage is voorzien voor een periode van zes maanden bestaat de mogelijkheid dat Nederland een vervolgbijdrage

zal leveren binnen het rotatieschema. Indien het kabinet hiertoe besluit, zal uw Kamer hierover worden geïnformeerd.

Financiën

De additionele uitgaven voor de voorgenomen Nederlandse inzet van het Nederlandse C-130 detachement in Mali zijn geraamd op 9 tot 11 miljoen euro per jaar. De additionele uitgaven voor de militaire bijdrage worden gefinancierd uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) voor crisisbeheersingsoperaties. Zoals bij VN-missies het geval is, komt Nederland in aanmerking voor restitutie door de VN van een deel van de additionele uitgaven. In bovenstaande ramingen is dit nog niet meegenomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister van Defensie,
A.Th.B. Bijleveld-Schouten

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag