

Vergaderjaar 2022–2023

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

AZ HERDRUK¹

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2022

De politieke en veiligheidssituatie in de Sahel is aan voortdurende verandering onderhevig. Via de Kamerbrieven «Nederlandse inzet in de Sahelregio» (d.d. 11 juli 2022, Kamerstuk 29 237, nr. 178) en «Samenhangende Nederlandse inzet in het kader van de collectieve verdediging en in missies en operaties ter bevordering van de internationale rechtsorde 2022–2025» (d.d. 17 juni 2022, Kamerstuk 29 521, nr. 446) is het parlement geïnformeerd over de politieke en veiligheidssituatie in de regio en over de lopende Nederlandse bijdragen aan missies in de Sahel. De nationale mandaten van de Nederlandse bijdragen aan de VN-missie MINUSMA, de civiele en militaire EU-missies in de Sahel en de door Frankrijk geleide Taakgroep Takuba lopen eind december 2022 af. Via deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de laatste politieke en veiligheidsontwikkelingen in de Sahelregio en over de Nederlandse veiligheidsinzet in de Sahelregio en de West-Afrikaanse kuststaten na 2022, waaronder de verlenging van de nationale mandaten voor de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA en EU-missies tot en met eind juni 2024.²

In de bovengenoemde Kamerbrief «Samenhangende Nederlandse inzet» heeft het kabinet het belang uiteengezet van optreden in het kader van hoofdtaak 2 van de krijgsmacht. Het brengen van veiligheid en het beschermen van de internationale rechtsorde blijft onverminderd van belang: dat vergroot de stabiliteit in de wereld en draagt zo bij aan de veiligheid van het Koninkrijk en Europa. In dit verband blijft de Sahelregio voor het kabinet onverminderd een prioritaire regio op het vlak van

¹ Herdruk i.v.m. toevoeging van een voetnoot.

² De nationale mandaten kunnen voortijdig worden gewijzigd indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven. Met een verlenging van achttien maanden draagt het kabinet, zolang dit wenselijk en mogelijk blijft, bij aan de implementatie van de herziene mandaten van de missies in Mali.

veiligheid, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en migratie. Zowel grote als kleinere civiele en militaire bijdragen zijn een wezenlijk instrument van de wereldwijde Nederlandse veiligheidsinzet en geven concrete invulling aan diverse beleidsprioriteiten. Tevens vergroten ze de Nederlandse strategische informatiepositie en invloed.

Momenteel loopt er zowel internationaal als nationaal een aantal strategische processen betreffende de Sahelregio, waaronder de uitwerking van de herziening van de EU-veiligheidsinzet en het opstellen van een nationale Afrikastrategie. Deze zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2023 worden afgerond en met uw Kamer worden gedeeld. Het kabinet zal uw Kamer vervolgens – mede op basis van een regionale conflictanalyse – in de eerste helft van 2023 informeren over de Nederlandse geïntegreerde inzet op het gebied van veiligheid, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en migratie in de Sahelregio, evenals eventuele aanvullende inzet in de West-Afrikaanse kuststaten, en de politiek-strategische doelstelling die aan de Nederlandse inzet ten grondslag ligt. Hierin worden de geïdentificeerde lessen uit Afghanistan en de Nederlandse bijdrage aan VN-missie MINUSMA tussen 2014–2019 meegenomen (d.d. 30 september 2022, Kamerstuk, nr. 2022Z18320).

Op basis van deze lessen en met oog voor de fragiele politieke en veiligheidssituatie in de Sahel en bredere regio neemt het kabinet grote zorgvuldigheid in acht bij de besluitvorming over toekomstige inzet. Zoals aangegeven tijdens het Commissiedebat Missies en Operaties op 3 november jl. zal het kabinet de bevindingen en aanbevelingen die IOB in de eindevaluatie MINUSMA heeft gedaan, meenemen in besluitvorming over toekomstige Nederlandse bijdragen aan missies. Nederland zal in lijn met deze aanbevelingen beschouwen in hoeverre deze militaire en civiele missies en operaties ook op middellange en lange termijn passen binnen de Nederlandse strategische doelstellingen, of voldoende invulling wordt gegeven aan behoeften en eigenaarschap van de Sahellanden zelf en of missiedoelstellingen haalbaar en realistisch zijn. Nederland zal daarbij nieuwe nationale handelingsopties op veiligheidsgebied en de operationalisering hiervan uitwerken voor de Sahelregio en West-Afrikaanse kuststaten, in afstemming met onze internationale en Europese partners. Lokale veiligheidsbehoeften en prioriteiten van de landen staan hierbij centraal.

Het kabinet streeft daarbij naar samenhang van de middelen en beleidsinstrumenten van de lokale, internationale en (aanvullende) Nederlandse en Europese veiligheidsinzet in de Sahel en de West-Afrikaanse kuststaten, opdat deze elkaar versterken. Hierbij hecht het kabinet er belang aan te benadrukken dat de inzet altijd zal blijven plaatsvinden in een weerbarstige context, waarin resultaten niet gemakkelijk te boeken zijn en risico's zullen blijven bestaan. Desondanks acht het kabinet het van belang om een bijdrage te blijven leveren aan veiligheid en stabiliteit in de Sahel en de bredere regio, onder meer via bijdragen aan internationale missies ter bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit. Hiermee worden immers ook de Europese en Nederlandse veiligheidsbelangen gediend.

In deze brief wordt allereerst ingegaan op de politieke situatie en veiligheidsontwikkelingen in de Sahel en West-Afrika. Hierbij wordt aandacht besteed aan de grondoorzaken van instabiliteit en nader ingegaan op de situatie in Mali, Niger en Burkina Faso. Tevens wordt aandacht besteed aan de expansie van instabiliteit naar West-Afrika. Vervolgens wordt de Nederlandse veiligheidsinzet in de Sahel en West-Afrika besproken, waarbij elke militaire en civiele bijdrage afzonderlijk wordt behandeld.

1. Politieke situatie en veiligheidsontwikkelingen in de Sahel en West-Afrika

1.1 Grondoorzaken van instabiliteit in de Sahelregio

De veiligheidssituatie in de Sahelregio is de afgelopen jaren verder verslechterd. Belangrijke grondoorzaken van deze instabiliteit zijn langdurige armoede en chronische voedselonzeekerheid. De reeds beperkte watervoorraden en vruchtbare grond in de regio worden door klimaatverandering nog schaarser. Tegelijkertijd moeten deze als gevolg van de aanhoudende bevolkingsgroei door steeds meer mensen worden gedeeld. Een andere grondoorzaak is de afwezigheid van de overheid in grote delen van de Sahel. In deze gebieden bestaat een machtsvacuüm en heeft de bevolking nauwelijks toegang tot nutsvoorzieningen, onderwijs, gezondheidszorg en recht. Dit verergert de bestaansonzekerheid en leidt tot diepgaande gevoelens van uitsluiting en marginalisatie. In gebieden waar overheden wel aanwezig zijn wordt hun effectiviteit belemmerd door corruptie en een gebrek aan inclusief bestuur.

De toenemende schaarste draagt bij aan spanningen tussen bevolkingsgroepen, doorgaans langs etnische en tribale lijnen. In veel gemeenschappen zijn lokale zelfverdedigingsmilities actief. Daarnaast biedt de diepgewortelde onvrede onder delen van de bevolking een voedingsbodem voor de verspreiding van extremistisch gedachtegoed en rekrutering door jihadistische organisaties, gelieerd aan ISIS en Al-Qaïda. Deze en andere groeperingen profiteren van het machtsvacuüm, en zijn betrokken bij georganiseerde misdaad waaronder handel in mensen, wapens en drugs. Daarnaast is de Sahel in toenemende mate een arena van geopolitieke competitie, waar mogendheden als Rusland activiteiten ontplooiën die indruisen tegen de Nederlandse en Europese waarden en belangen. De expansie van instabiliteit naar de West-Afrikaanse kuststaten brengt bovendien risico's met zich mee voor de lokale bevolking en voor de Nederlandse en Europese belangen aldaar.

Nederland zet zich – samen met gelijkgezinde partners – in brede zin in om de grondoorzaken van instabiliteit en armoede weg te nemen, de weerbaarheid van de bevolking in fragiele regio's te vergroten en het sociaal contract tussen burgers en staat te herstellen. De aanpak van grondoorzaken vergt een lange adem. In de genoemde strategische brief van de eerste helft van 2023 zal hierop nader worden ingegaan.

1.2 Mali

Politiek

De Malinese transitieautoriteiten hebben afgelopen juli een akkoord gesloten met de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten (ECOWAS) over de terugkeer naar een democratisch bestuur. In dit transitieplan zijn verschillende hervormingsmaatregelen overeengekomen, waaronder aanneming van een nieuwe kieswet en hervorming van de Malinese Grondwet. Deze transitieperiode moet uiterlijk in februari 2024 worden afgerond met het houden van presidentsverkiezingen. ECOWAS heeft na het sluiten van dit akkoord de economische en financiële sancties tegen Mali opgeheven (zie Kamerbrief 29 237, nr. 178), al blijft het land wel geschorst als lid van zowel ECOWAS als de Afrikaanse Unie. De Malinese transitieautoriteiten hebben zich gecommitted aan de met ECOWAS overeengekomen afspraken. Er zijn reeds verschillende stappen genomen in de uitvoering van het transitieplan, zoals de aanneming van de nieuwe kieswet en de presentatie van de concepttekst van de nieuwe Grondwet aan transitiepresident Goïta.

Tegelijkertijd hebben enkele onderdelen in de implementatie van het transitieplan, zoals de benoeming van de onafhankelijke verkiezingsautoriteit in oktober, vertraging opgelopen en is er nog veel werk te verzetten. Daarnaast gaat de benoeming van een militair, kolonel Abdoulaye Maïga, als interim-premier in tegen de overeengekomen ECOWAS-afspraken. Maïga werd eind augustus benoemd als interim-premier, omdat premier Choguel Maïga gezondheidsproblemen zou hebben.

De relatie tussen de Malinese transitieautoriteiten en de internationale gemeenschap is het afgelopen jaar verslechterd. Zo uitte de Malinese transitiepremier tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) afgelopen september felle kritiek op onder andere Frankrijk en ECOWAS, die op «neokoloniale en onwettige» wijze sancties zouden hebben voorbereid tegen Mali. In een communiqué van 15 mei jl. kondigden de Malinese transitieautoriteiten aan zich terug te trekken uit de G5 Sahel. Aanleiding was dat de G5 besloot dat Mali niet in aanmerking kwam voor het geplande voorzitterschap. Op 10 juli jl. namen de Malinese transitieautoriteiten 49 Ivoriaanse militairen gevangen; drie van hen zijn inmiddels vrijgelaten. Een bemiddelingspoging van de presidenten van Gambia, Togo en Ghana heeft niet geleid tot een doorbraak in de diplomatieke spanningen tussen Ivoorkust en Mali.

Veiligheid

De veiligheidssituatie in Mali blijft instabiel en verschilt per regio. Het geweld tussen etnische groepen, het groeiende operatiegebied van jihadistische organisaties en het uitblijven van een effectief veiligheidsbeleid van de Malinese transitieautoriteiten blijven de voornaamste factoren van deze instabiliteit. Het kabinet blijft bezorgd over de aanwezigheid van Russische (para)militairen in Mali en hun betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen tijdens gezamenlijke operaties met het Malinese leger. Het kabinet heeft bevestigd dat een deel van deze Russische paramilitairen opereert onder naam van de Wagner Group, een informele entiteit zonder bekende juridische status.

Het aan Al-Qaida gelieerde *Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin* (JNIM) heeft de afgelopen maanden de druk op de Malinese overheid in Bamako opgevoerd. De organisatie verspreidt propaganda waarin ze zegt de intentie te hebben Bamako verder te isoleren en aan te vallen. Verschillende bases van de Malinese strijdkrachten in Zuid- en Centraal-Mali zijn in deze periode aangevallen. Opvallend was de aanval op het militaire kamp van Kati op 22 juli jl., de thuisbasis van interim-president Goïta, vlak buiten de hoofdstad Bamako.

Tevens heeft JNIM de afgelopen maanden getracht de invloed van de Malinese strijdkrachten en de Russische Wagner Group (die de Malinese strijdkrachten ondersteunt) in te perken. Dit gebeurde met name in Centraal-Mali. Zowel de Malinese strijdkrachten als JNIM trachten hun controle in deze regio te vergroten waarbij de lokale bevolking, vaak met geweld, onder druk wordt gezet. Sinds het einde van de Franse aanwezigheid in Mali gebruikt JNIM het bedreigende en gewelddadige karakter van Wagner om haar strijd te legitimeren en de lokale bevolking aan haar zijde te krijgen.

Ook de spanningen in Noord-Mali nemen verder toe. Enerzijds heeft dit te maken met het uitdijende inzetgebied van Wagner en diens wens om Malinese mijnen te exploiteren. Anderzijds heeft dit te maken met de toenemende operaties van de jihadistische organisatie *Islamic State Sahel Province* (ISSP) ten noorden van de regio Menaka. Enkele Noord-Malinese gewapende groeperingen die het Vredesakkoord van Algiers in 2015

hebben getekend zijn vanaf het begin uitgesproken tegenstanders van Russische paramilitaire inzet in Mali. Daarnaast bedreigen de operaties van ISSP zowel de belangen van JNIM als die van de Noord-Malinese gewapende groeperingen.

1.3 Niger

Politiek

De politieke situatie van Niger wordt gekenmerkt door een relatieve stabiliteit, zoals aangetoond door de eerste democratische machtsoverdracht in april 2021. Net voor het aantreden van de nieuwe regering onder president Mohamed Bazoum werd op 31 maart 2021 een vermeende coup poging afgeslagen. President Bazoum ziet zich geconfronteerd met sterke oppositie en een gepolitiseerd maatschappelijk middenveld. De president blijft zich onverminderd inzetten om coalities te bouwen op lokaal, nationaal en internationaal niveau. Binnenlands betekent dit dat de president genoodzaakt is samen te werken met de oppositie. Op regionaal niveau zoekt de president samenwerking met Burkina Faso. Hoe deze samenwerking er na de machtsovername in Burkina Faso op 2 oktober jl. uit zal zien, is vooralsnog onduidelijk. Daarnaast is de relatie met buurland Mali verder verslechterd. Een effectieve regionale samenwerking op grensoverschrijdende uitdagingen wordt hierdoor steeds lastiger.

Naar aanleiding van de aankondiging van de terugtrekking van de Franse Operatie Barkhane en de door Frankrijk geleide internationale Taakgroep Takuba uit Mali in februari 2022, sprak de Nigerese regering zich uit voor een verbeterde veiligheidssamenwerking met Europese en andere internationale partners. Het Nigerese parlement heeft op 22 april 2022 in grote meerderheid ingestemd met een dergelijke samenwerking en de eventuele inzet van internationale veiligheidstroepen. Op die manier wil Niger proberen de groeiende terroristische dreiging tegen te gaan. De Nigerese regering streeft naar samenwerking op basis van bilaterale overeenkomsten gericht op het tegengaan van terrorisme – en wenst geen grootschalige internationale missies. Nederland ontving evenals meerdere andere Takuba-landen³ van president Bazoum in juni jl. een verzoek om een overeenkomst af te sluiten ten behoeve van eventuele defensiesamenwerking in de toekomst. Hier is door het kabinet per brief met een positieve grondhouding op gereageerd, in navolging van het gesprek dat de Minister van Buitenlandse Zaken had met zijn Nigerese counterpart en marge van de AVVN.

Veiligheid

Hoewel het aantal veiligheidsincidenten ook in Niger de afgelopen jaren is toegenomen, is de situatie thans niet zo precair als in Mali of Burkina Faso. Jihadistische organisaties worden steeds actiever, vooral in het westen en zuidoosten van het land. Net als in de buurlanden zijn deze organisaties gelieerd aan Al-Qaida en ISIS. Ook in Niger heeft het geweld een etnische component: gemarginaliseerde bevolkingsgroepen sluiten zich uit onvrede aan bij de jihadisten, wat reeds bestaande vooroordelen tegen deze etnische groepen verder versterkt.

De Nigerese overheid probeert de komende jaren de krijgsmacht te verdubbelen om de jihadisten te bestrijden. In tegenstelling tot Mali kiest Niger onder de huidige regering voor militaire samenwerking met het

³ Frankrijk, België, Luxemburg, Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Verenigde Staten, Canada, Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje, Portugal, Tsjechië, Hongarije, Estland, Letland en Litouwen.

Westen in plaats van met Rusland. In delen van de samenleving zijn anti-Franse sentimenten wel waarneembaar.

1.4 Burkina Faso

Politiek

In het weekend van 30 september tot 2 oktober jl. vond in Burkina Faso een machtsgreep plaats onder leiding van Kapitein Traoré van de *Mouvement Patriotique pour la Sauvegarde et la Restauration* (MPSR). Voormalig leider en oprichter van MPSR, Luitenant Kolonel Damiba, is volgens de nieuwe legerleiding afgezet vanwege zijn onvermogen om de veiligheidssituatie te verbeteren. Om dezelfde reden pleegde Damiba in januari jl. reeds een staatsgreep, waarbij hij president Kaboré afzette. De veiligheidssituatie in Burkina Faso is sinds januari verder verslechterd en er heerst grote verdeeldheid binnen de strijdkrachten. De aanslag op een groot konvooi op 26 september jl. heeft de spanningen en ontevredenheid vergroot.

Inmiddels is Traoré ingezworen als transitiepresident en is er een nieuwe transitie regering aangekondigd. Traoré heeft aangegeven zich te willen houden aan het eerder met ECOWAS overeengekomen transitietijdspad met verkiezingen voor juli 2024.

De politieke situatie blijft echter instabiel, het is onduidelijk of Traoré in staat zal zijn om zijn broze machtsbasis te verdedigen, zowel binnen het leger, de traditionele en religieuze gemeenschap als onder de bevolking.

Veiligheid

De veiligheidssituatie in Burkina Faso is de afgelopen jaren ernstig verslechterd. Grote delen van het land zijn niet meer onder controle van de overheid. Er worden dagelijks aanslagen gepleegd door jihadistische organisaties, een deel gelieerd aan Al-Qaida, een ander deel aan ISIS. Het geweld dat Burkina Faso teistert, kent – net als in Mali en Niger – ook een etnische component: gemarginaliseerde bevolkingsgroepen sluiten zich uit onvrede aan bij jihadistische groeperingen, wat de spanningen tussen deze etnische groepen verder versterkt. Zo ontstaat een vicieuze cirkel van geweld die al aan duizenden burgers het leven heeft gekost. Circa 1,5 miljoen burgers zijn op de vlucht geslagen. De meesten van hen verblijven nog in eigen land.

De transitie regering is niet bij machte het geweld te beteugelen en kan haar staatsgezag niet meer uitoefenen in met name de noordelijke delen van het land. In een poging haar militaire capaciteit uit te breiden, heeft de transitie regering lokale zelfverdedigingsmilities geïncorporeerd in de strijdkrachten. Deze vrijwilligers-eenheden staan bekend als slecht uitgerust en slecht getraind en hebben een slechte reputatie waar het gaat om respect voor mensenrechten.

Traditioneel heeft Burkina Faso goede militaire banden met Frankrijk. In Burkina Faso is echter, net als in Mali, een toenemend anti-Frans sentiment waar te nemen, ook binnen de krijgsmacht. Opvallend was dat tijdens de machtsgreep van 2 oktober 2022 op sociale media pro-Russische geluiden werden verspreid en dat op straat aanhangers van de coupplagers met Russische vlaggen zwaaiden. Voorafgaand aan de machtsgreep waren er eveneens enkele demonstraties waarbij betogers pleitten voor het breken van militaire banden met Frankrijk en het aanhalen van de militaire banden met Rusland, naar het voorbeeld van Mali. Burkina Faso heeft al enige jaren een militaire samenwerkingsover-

eenkomst met Rusland. Het is vooralsnog niet zeker of de leiders van de meest recente coup een voorkeur hebben voor Russische militaire steun, of toch (ook) op Frankrijk en andere westerse partners zullen blijven rekenen. Het kabinet heeft geen indicatie dat de omstreden Russische PMC Wagner aanwezig is in Burkina Faso.

1.5 Expansie van instabiliteit naar West-Afrikaanse kuststaten

Politiek

De trend van verspreiding van instabiliteit van de Sahel naar de West-Afrikaanse kuststaten baart zorgen. Nederland volgt de regionale ontwikkelingen ten aanzien van de expansie van instabiliteit, maar richt zich vanwege bestaande inzet in eerste instantie op Benin, Ivoorkust, Ghana, Togo en Senegal. In Ivoorkust, Benin en Togo is dit jaar sprake van een duidelijke toename van het aantal aanslagen in de grensregio's met Mali en Burkina Faso. Deze zorgen worden door verschillende leiders van West-Afrikaanse kuststaten steeds vaker benadrukt, zoals tijdens de recente AVVN en een aantal bilaterale werkbezoeken aan Nederland in september en oktober jl. Hierbij vragen zij expliciet steun van de internationale gemeenschap in het tegengaan van deze verspreiding van terroristische groeperingen.

Regionaal en internationaal wordt onderschreven dat een regionale aanpak waarbij de West-Afrikaanse kuststaten het eigenaarschap hebben, die gericht is op inclusieve ontwikkeling en waarbinnen donoren hun inzet goed coördineren, een cruciaal aspect is bij de inzet tegen deze verspreiding.

In 2017 werd het «Accra Initiatief» gelanceerd, een door West-Afrikaanse landen (Ivoorkust, Ghana, Togo, Benin en Burkina Faso) opgericht samenwerkingsverband gericht op het voorkomen van *spillover* en adresseren van transnationale georganiseerde misdaad en gewelddadig extremisme. Dit initiatief richt zich op onderlinge uitwisseling van informatie van inlichtingendiensten en een militaire respons. Door verschillende regionale en internationale partners wordt het Accra initiatief als één van de vehikels gezien om de strijd tegen terrorisme in West-Afrikaanse kuststaten mee aan te gaan. Nederland is positief over het regionale karakter van het initiatief.

Veiligheid

De situatie in de kuststaten van West-Afrika is niet meer los te zien van de situatie in de Sahel. Diverse onderzoeken concluderen dat toenemende aanwezigheid van terroristische/gewelddadig extremistische groepen in de Sahel een steeds grotere bedreiging vormt voor Benin, Ivoorkust, Ghana en Togo. De grenzen in de Sahel en de West-Afrikaanse kuststaten zijn poreus en in het grensgebied is de aanwezigheid van de staat beperkt. Dit stelt jihadisten in staat relatief vrij te bewegen tussen de verschillende landen. Sinds een aantal jaar is er sprake van toegenomen aanwezigheid van zowel JNIM als aan het IS-gelieerde ISSP. JNIM is in deze regio de meest dominant aanwezige terroristische organisatie met toegenomen activiteiten, in met name de noordelijke regio's van de kuststaten. Met name Mali en Burkina Faso gelden als bases van waaruit JNIM haar inzet coördineert. Primair leek er enkel sprake te zijn van activiteiten door groeperingen *vanuit* de Sahel. Inmiddels is er echter sprake van een toegenomen dreiging van *binnenuit*. De afgelopen jaren heeft JNIM's propaganda en invloed de regio weten te bereiken. Een verdere voortgang

van de lokale inbedding door JNIM, geholpen door lokale rekrutering, leidt potentieel tot uitbreiding van de territoriale controle van de organisatie.

Met name Benin heeft dit jaar te maken met een grote toename van aanvallen door jihadisten en met infiltratie en rekrutering op zijn grondgebied. Maar ook in Ivoorkust, Ghana en Togo blijft de veiligheidssituatie in noordelijke regio's verslechteren. In landen als Ghana en Togo is de informele economie, waar jihadistische groeperingen gebruik van maken voor financiering, aan het groeien. Hoewel de West-Afrikaanse kuststaten minder fragiel zijn dan de Sahellanden, leiden etnische en religieuze scheidslijnen tussen bevolkingsgroepen tot sociaaleconomische achterstelling van de noordelijke bevolkingsgroepen ten opzichte van die in het zuiden. Jihadistische groeperingen gebruiken hieruit voortvloeiende grieven als basis om te rekruteren en bieden gemeenschappen «bescherming» tegen misstanden door de staat.

2. Missies en Operaties

2.1 Nederlandse veiligheidsinzet

De Nederlandse veiligheidsinzet is erop gericht dat de Sahellanden op lange termijn de veiligheid en stabiliteit in hun eigen regio kunnen waarborgen. Daarmee wil het kabinet – waar gewenst en mogelijk – proactief bijdragen aan het tegengaan van terroristische dreiging, georganiseerde misdaad (zoals wapen-, drugs- en mensensmokkel/handel) en irreguliere migratiestromen. Daarnaast wil het kabinet tegenwicht bieden aan destabiliserende invloeden en bijdragen aan het beschermen van de burgerbevolking.

Op middellange termijn heeft de Nederlandse veiligheidsinzet in de Sahel als doel verdere destabilisering in de Sahelregio tegen te gaan en verdere expansie van instabiliteit naar West-Afrikaanse kuststaten te beperken (*containment*). Capaciteitsopbouw, professionalisering en *accountability* van lokale veiligheidsactoren en eventuele operationele ondersteuning moeten vorm krijgen in geïntegreerde meerjarige programma's. Dit helpt om duurzaam effect te sorteren, het vertrouwen van de bevolking in de staat te herstellen, alsook om een geloofwaardig tegenwicht te kunnen bieden aan verschillende destabiliserende actoren vanwege hun veelvuldige betrokkenheid bij mensenrechtenschendingen en geweld tegen de lokale bevolking. Samenwerking met strategische partners en regionale veiligheidsorganisaties is daarvoor essentieel.

Op korte termijn zal Nederland de bestaande militaire en civiele presentie in MINUSMA en EU-missies handhaven om bij te blijven dragen aan vredesopbouw, versterking van de veiligheidsstructuren en bescherming van de burgerbevolking. Hieronder wordt dit besluit per missie toegelicht. Daarnaast wordt met belangstelling gekeken naar eventuele nieuwe EU-missies in de Sahel en de West-Afrikaanse kuststaten. In de besluitvorming over toekomstige Nederlandse bijdragen aan missies en operaties zullen de geïdentificeerde lessen uit Afghanistan en de Nederlandse bijdrage aan VN-missie MINUSMA tussen 2014–2019 worden meegenomen.

2.2 VN-missie MINUSMA

De *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) is een geïntegreerde stabilisatiemissie, onder andere gericht op ondersteuning van de implementatie van de politieke transitie zoals vastgelegd in het Vredesakkoord van Algiers, de bescherming van

burgers en de bescherming en bevordering van mensenrechten. Nederland draagt sinds de start van MINUSMA in 2013 bij aan de missie. De VN-Veilighedsraad heeft het mandaat van MINUSMA op 29 juni 2022 verlengd tot eind juni 2023. In het hernieuwde mandaat vraagt de VN-Veilighedsraad om een strategische herziening (*strategic review*) van de missie, waarbij wordt ingegaan op de uitvoerbaarheid van het huidige mandaat. De resultaten van de herziening worden begin 2023 verwacht.

Vanwege de complexe (geo)politieke en veiligheidscontext in Mali staat de positie van MINUSMA onder druk. Bij het verlengen van het mandaat van MINUSMA op 29 juni jl. benadrukte Mali het belang van respect voor de Malinese soevereiniteit en gelijkwaardig partnerschap, alsmede het recht om eigen veiligheidspartners te kiezen. Mali stelde dat het derhalve geen gehoor zou geven aan de bepalingen in het hernieuwde MINUSMA-mandaat over bewegingsvrijheid van de missie. Ook tijdens de AVVN van september jl. was de Malinese interim-premier kritisch over MINUSMA. Hij stelde dat de doelen waarvoor MINUSMA in Mali is ingezet, niet zijn bereikt. Ook benadrukte hij de voorbeeldige en vruchtbare samenwerking tussen Mali en Rusland en refereerde hij aan de positieve invloed van de PMC Wagner Group in Mali. Een aantal troepenleverende landen heeft onlangs aangekondigd zijn troepenbijdrage aan MINUSMA (vervroegd) terug te trekken, zoals het Verenigd Koninkrijk en Ivoorkust. Ook Duitsland heeft aangekondigd zijn deelname aan MINUSMA in mei 2024 te beëindigen.

Hoewel de Malinese transitieautoriteiten stellen dat internationale missies welkom zijn in Mali, is er in de praktijk sprake van een stroevere samenwerking met MINUSMA, bijvoorbeeld op het gebied van het verlenen van vliegvergunningen en toegang om onderzoek naar mensenrechtenschendingen uit te voeren. Hoewel gehinderd in de uitvoering van haar mandaat, is de missie randvoorwaardelijk voor het functioneren van andere VN-organisaties die de mensrechtensituatie in Mali monitoren of humanitaire hulp verlenen.

Het kabinet is zich zeer bewust van de moeilijke situatie waarin MINUSMA opereert en maakt zich zorgen om de bovengenoemde beperkingen in de bewegingsvrijheid van de missie en de gevolgen daarvan voor de effectiviteit van MINUSMA. Tegelijkertijd behoudt MINUSMA een strategische functie voor de veiligheid en stabiliteit in Mali. Het kabinet staat voor een dilemma: enerzijds noopt de huidige context tot realisme ten aanzien van de effectiviteit van de missie. Anderzijds zou de afwezigheid van MINUSMA kunnen leiden tot verdere verslechtering van de situatie in Mali.

Vanwege de grondwettelijke taak bij te dragen aan de bevordering van de internationale rechtsorde, hecht het kabinet belang aan het leveren van een bijdrage aan VN-vredesmissies in voor Nederland prioritaire regio's. De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA vormt tevens een belangrijk signaal van blijvende steun voor MINUSMA en de Malinese bevolking en daarnaast is deze bijdrage van strategische meerwaarde voor de Nederlandse informatiepositie. Het kabinet besluit daarom het huidige mandaat van maximaal 16 personen voor deze missie te verlengen tot en met 30 juni 2024, mits deze personen in staat zijn een effectieve bijdrage te leveren aan de uitvoering van het mandaat zoals gegeven door de VN Veiligheidsraad. De huidige Nederlandse bijdrage bestaat uit maximaal drie stafofficieren, maximaal tien Koninklijke Marechaussee- en politiefunctionarissen als *Individual Police Officer* bij UNPOL en maximaal drie militairen ten behoeve van de Duitse *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*-taakgroep. Nederland blijft de ontwikkelingen samen met de VN en andere troepen leverende landen nauwgezet volgen.

Op 12 november 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de selectie door de VN van de Nederlander Kees Matthijssen als de militair commandant (*Force Commander*) van MINUSMA (Kamerstuk 29 521, nr. 434). Voor de duur van zijn commandovoering, in beginsel tot medio januari 2023, levert Nederland tevens 15 personen aan de staf van MINUSMA.

2.3 EU-missies

In EU-verband heeft een strategische herziening plaatsgevonden van de EU-trainingsmissie in Mali (EUTM Mali) en de EU-capaciteitsopbouwmissies in Mali en Niger (EUCAP Sahel Mali en EUCAP Sahel Niger) die hieronder nader wordt toegelicht. Tevens wordt in EU-verband gekeken naar mogelijke toekomstige activiteiten in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheid- en Defensiebeleid (GVDB) in de Sahel en de West-Afrikaanse kuststaten.

Mali

EUTM Mali richt zich op de capaciteitsopbouw van de Malinese krijgsmacht door middel van onderwijs- en adviesactiviteiten. EUCAP Sahel Mali is een civiele missie⁴ gericht op capaciteitsversterking en hervorming van de binnenlandse veiligheidssector (ministeries, nationale garde, gendarmerie, politie en justitie) in Mali.

Zoals bekend acht het kabinet het in de huidige context in Mali onwenselijk om door te gaan met het trainen en ondersteunen van het Malinese leger (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2480, d.d. 11 april 2022). Mede als gevolg van deze Nederlandse positie is tijdens de Raad Buitenlandse Zaken op 11 april jl. besloten de meest gevoelige activiteiten van de EU-veiligheidsinzet in Mali, inclusief de voorziene steun onder de Europese Vredesfaciliteit, op te schorten. In het kader van de EU strategische herziening is deze opschorting dit najaar uitgebreid tot alle operationele trainingsactiviteiten van EUTM Mali en EUCAP Sahel Mali aan het Malinese leger, de Nationale Garde en de Gendarmerie. De missiestructuren worden hierop aangepast. EUTM Mali zal zich richten op educatie en advies en wordt als gevolg daarvan aanzienlijk in omvang gereduceerd. Het herziene missiemandaat en de operationele planning zijn op 17 oktober 2022 vastgesteld in de Raad Buitenlandse Zaken. EUCAP Sahel Mali beperkt haar operationele trainingsactiviteiten tot de nationale politie rond Bamako en wil haar activiteiten op het vlak van mensenrechten en desinformatie intensiveren. Het herziene missiemandaat en de operationele planning worden op korte termijn vastgesteld in de Raad. Hoewel de politieke en veiligheidssituatie nog altijd zeer zorgelijk is, acht het kabinet het van belang een EU-presentie in Mali te handhaven, mede vanwege de informatiepositie en met het oog op het openhouden van dialoog met de Malinese transitieautoriteiten na het aan ECOWAS gegeven commitment om in 2024 presidentsverkiezingen te houden.

Het kabinet heeft besloten de nationale mandaten van EUTM Mali (6 personen) en EUCAP Sahel Mali (gecombineerd mandaat van 15 personen met EUCAP Sahel Niger) te verlengen voor de periode van achttien maanden tot en met 30 juni 2024.

⁴ Het missiepersoneel van civiele EU-missies wordt mede ingevuld door civiel experts, politie en gendarmerie van de EU-lidstaten. De Nederlandse bijdrage aan EUCAP Sahel Mali bestaat momenteel uit civiel experts en politiepersoneel. Het mandaat biedt ook ruimte voor uitzendingen van de Koninklijke Marechaussee.

Niger

De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) heeft, na overleg met de Nigerese autoriteiten, op 31 oktober jl. een *Crisis Management Concept*⁵ (CMC) gedeeld met de EU-Lidstaten. Hierin zijn voorstellen opgenomen voor een mogelijke militaire EU-partnerschapsmissie. De nadruk ligt op training van de Nigerese krijgsmacht en ondersteuning op het gebied van infrastructuur en uitrusting. Het CMC wordt de komende periode in Brussel besproken. Het kabinet zal bezien of de nieuwe missie past binnen de Nederlandse strategische doelstellingen, of voldoende invulling wordt gegeven aan behoeften en eigenaarschap van Niger zelf en of missiedoelstellingen haalbaar en realistisch zijn. Vervolgens zal het kabinet de wenselijkheid en mogelijkheid bezien om een personele bijdrage aan deze missie te leveren.

EUCAP Sahel Niger⁶ is een civiele missie gericht op capaciteitsversterking en hervorming van de binnenlandse veiligheidssector (nationale garde, gendarmerie, politie en justitie) in Niger. De missie is gericht op onder andere het bevorderen van mensenrechten, grensmanagement en vertrouwensrelatie met de bevolking. Het missiemandaat werd begin september verlengd.

Het kabinet heeft besloten het nationale mandaat van EUCAP Sahel Niger (gecombineerd mandaat van 15 personen met EUCAP Sahel Mali) te verlengen tot en met 30 juni 2024. Door middel van de verlenging kunnen de Nederlandse experts een bijdrage blijven leveren aan de stabiliteit en de capaciteitsopbouw van de Nigerese veiligheidssector. Ook behoudt Nederland via een bijdrage zijn informatiepositie in Niger.

Nederland leverde in de periode 2019–2022 samen met Duitsland een financiële bijdrage van 4 miljoen euro aan EUCAP Sahel Niger voor de opbouw van een mobiele eenheid van de Nigerese grenspolitie en activiteiten gericht op versterking van de vertrouwensrelatie van de civiele veiligheidssector met de bevolking in de Tahoua-regio nabij de Nigerese grens met Nigeria. Ter ondersteuning van de Nigerese nationale veiligheidsstrategie heeft het kabinet besloten tot een aanvullende financiële bijdrage van 5 miljoen euro aan EUCAP Sahel Niger voor de opschaling van dit concept met twee additionele Nigerese mobiele grensteams en aanverwante *trust building*-activiteiten, samen met Duitsland en Tsjechië.

Burkina Faso

Wanneer de EU-lidstaten hiertoe besluiten kan EDEO ook een *Crisis Management Concept* opstellen voor Burkina Faso. De toekomstige besluitvorming hierover zal worden beïnvloed door de recent gepleegde machtsgreep. EUTM Mali heeft haar grensoverschrijdende trainingsactiviteiten in Burkina Faso in verband met de recente ontwikkelingen tot nader order opgeschort.

⁵ Een *Crisis Management Concept* (CMC) is een beleidsmatige verkenning van EDEO van de mogelijkheden voor een eventuele nieuwe militaire missie.

⁶ Het missiepersoneel van civiele EU-missies wordt mede ingevuld door civiel experts, politie en gendarmerie van de EU-lidstaten. De Nederlandse bijdrage aan EUCAP Sahel Niger bestaat momenteel uit civiel experts. Het mandaat biedt ook ruimte voor uitzendingen van de politie en de Koninklijke Marechaussee.

Voor de West-Afrikaanse kuststaten stelt EDEO een *Political Framework for Crisis Approach* (PFCA) op. Op basis van het PFCA kunnen lidstaten EDEO eventueel verzoeken om een *Crisis Management Concept* voor (enkele) West-Afrikaanse kuststaten op te stellen. Het kabinet zal het PFCA met belangstelling tot zich nemen.

2.4 Taakgroep Takuba

Op 17 februari 2022 is uw Kamer geïnformeerd over het gezamenlijke besluit van Takuba-partners om de inzet van Taakgroep Takuba in Mali te beëindigen (Kamerstuk 29 521, nr. 440). De operaties van Taakgroep Takuba in Mali zijn vervolgens in juni jl. beëindigd. Medio augustus vertrokken de laatste Franse troepen, onderdeel van Operatie Barkhane, uit Mali.

Taakgroep Takuba betrof een multinationale coalitie onder de regionale Franse antiterrorismeoperatie Barkhane die lokaal samenwerkte met Malinese partnereenheden om de invloed van terroristische groeperingen in de Liptako-Gourma-regio te bestrijden. Takuba beoogde de Malinese strijdkrachten door middel van advisering, assistentie en begeleiding te ondersteunen. Als gevolg van het vertrek van Taakgroep Takuba uit Mali is de taakgroep grotendeels ontbonden. Enkel het *Special Operations Planning Liaison Element* (SOPLE) is actief gebleven en verhuisd naar het hoofdkwartier van de Operatie Barkhane in Tsjaad. Door de coalitie-partners van Takuba wordt nagedacht over alternatieve inzetopties ten behoeve van het tegengaan van terrorisme in de Sahel, specifiek in de Liptako-Gourma-regio. Dit zal waarschijnlijk de vorm krijgen van vraaggestuurde bilaterale partnerschappen met een kleinere buitenlands-militaire voetafdruk. Het kabinet volgt deze ontwikkelingen nauwgezet. Nederland heeft tot eind december 2022 een mandaat voor twee personen in Taakgroep Takuba. Met de beëindiging van de operaties van Taakgroep Takuba is de Nederlandse bijdrage aan deze missie reeds de facto opgehouden te bestaan. In oktober is de laatste Nederlandse stafofficier uit de missie teruggetrokken. Het nationale mandaat zal niet worden verlengd.

2.5 Flintlock

Het kabinet heeft besloten om in 2023 wederom een bijdrage te leveren aan de Amerikaans-geleide internationale oefening Flintlock in West-Afrika. Met Flintlock wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de internationale samenwerking bij transregionale veiligheidskwesties en het bevorderen van informatie- en inlichtingendeling tussen deelnemende landen⁷. Daarnaast draagt Flintlock bij aan het versterken van de capaciteiten van West-Afrikaanse partners om zorg te dragen voor de lokale veiligheid; Nederland werkt hieraan met deelnemende eenheden uit Burkina Faso, Ghana en Ivoorkust. Ten slotte draagt Nederlandse deelname aan Flintlock bij aan de Nederlandse informatiepositie ten aanzien van de veiligheidssituatie in de regio. In maart 2023 vindt deze oefening plaats in Ivoorkust en Ghana.

⁷ Amerika, Brazilië, Canada, Denemarken, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Tsjechië, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Ghana, Ivoorkust, Kaapverdië, Kameroen, Marokko, Mauritanië, Niger, Nigeria, Senegal, Tsjaad, Tunesië.

2.6 GPOI

Het *Global Peace Operations Initiative* (GPOI) is een programma van het *US State Department*. GPOI is een wereldwijd programma met een focus op het Afrikaanse continent. Het programma voorziet in training van eenheden van de partnerlanden ter voorbereiding op inzet in VN-missies in Afrika en AU-vredesmissies. De doelen van GPOI zijn het verbeteren van infrastructuur van de trainingscentra, de opbouw van een lokaal trainingskader en het verzorgen van *pre-deployment*-trainingen. Zo vergroot het programma de operationele en trainingscapaciteiten van landen die bereid zijn bij te dragen aan vredesmissies, zodat het mandaat van vredesmissies effectiever kan worden uitgevoerd.

Nederland draagt sinds 2007 bij aan GPOI en is vaste partner van de VS in dit programma. In 2021 besloot Nederland deze steun in ieder geval tot en met 2024 te continueren ten behoeve van de Sahelregio en de West-Afrikaanse kuststaten, ten behoeve van inzet van troepen uit deze landen in MINUSMA. Deze Nederlandse steun bestaat uit een jaarlijkse financiële bijdrage van 3,5 miljoen euro en een personele bijdrage van trainers van het Ministerie van Defensie. Zo heeft Nederland in 2022 onder andere financieel bijgedragen aan de training van troepen in Tsjad en met Nederlandse trainers bijgedragen aan trainingen in Togo. Voor 2023 heeft Nederland het voornemen om, in samenspraak met de VS, bij te dragen met Nederlandse trainers in Togo en Ivoorkust ten behoeve van inzet van troepen uit deze landen in MINUSMA.

2.7 Overige Nederlandse veiligheidsinzet in de Sahel en West-Afrika

Naast de ontwikkelingen in VN- en EU-verband, zoals hierboven beschreven, inventariseert het kabinet tevens wat mogelijkheden zijn voor eventuele bilaterale en/of multinationale veiligheidssamenwerking met Niger en Burkina Faso. De behoefte van de landen zelf is hierin leidend. Een goede informatiepositie is hierin van belang. Voor de West-Afrikaanse kuststaten heeft Nederland een Regionaal Veiligheidscoördinator in de kuststaten geplaatst ten behoeve van (politieke) rapportages over terrorisme en gewelddadig extremisme; deze duidingen voeden de diplomatieke en OS-inspanningen bedoeld om de grondoorzaken van instabiliteit tegen te gaan. Daarnaast zegde Nederland in 2022 financiële vervolgstun ter hoogte van 350.000 euro toe aan de *Académie Internationale de Lutte contre le Terrorisme* (AILCT) in Ivoorkust. AILCT beoogt een sterk, regionaal netwerk van CT-actoren te bewerkstelligen in de West-Afrikaanse kuststaten en is mede op initiatief van Ivoorkust opgericht. De Nederlandse financiële bijdrage stelt AILCT in staat trainingen te ontwikkelen gericht op terrorismepreventie, onder andere door het vergroten van civiel-militair vertrouwen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius