

## Missie in Mali

### Het failliet van een expeditionair leger

Sergei Boeke

**Nederland verlengt zijn bijdrage aan de VN-missie in Mali, maar bouwt deze bijdrage wel af. Wat zijn de beweegredenen achter verlengde deelname, en hoe zit het met de inzetbaarheid van de Nederlandse krijgsmacht?**

De militairen wonden er geen doekjes om: zij willen zelf het liefst weg uit Mali. Tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer stelde de commandant van het Korps Commandotroepen dat zijn militairen ver onder hun niveau werkten. De commandant Defensie Helikopter Commando maakte zich vooral zorgen over tekorten aan technisch personeel en uitzendmoeheid bij de manschappen. Toch stuurde de regering, een kleine maand later, de artikel 100 brief met het voornemen om de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali te verlengen. Na 2,5 jaar wordt de missie gestaag afgebouwd, en de eenheid in Mali wordt gereduceerd tot ongeveer 290 militairen. De schaarse *special forces*, de commando's en mariniers die daar zogenaamd onder hun niveau zouden werken, worden vervangen door een eenheid voor langeafstandsverkenningen. Deze troepen zijn eveneens gekwalificeerd om inlichtingen te vergaren door middel van langeafstandspatrouilles, maar zijn geen echte *special forces*.

Hiernaast zullen alle zeven helikopters (vier Apache gevechtstoestellen en drie Chinook transporthelikopters) worden teruggetrokken. De brief stelt dat een verlenging van de inzet van helikopters onverantwoord zou zijn, een ongekend scherpe bewoording. De generieke geoefendheid van de vliegers blijkt ernstig afgenomen door de combinatie van meerjarige inzet en een tekort aan vliegers. Een nijpend tekort aan reserveonderdelen betekent dat de helikopters niet meer inzetbaar zijn. Defensie is dus niet in staat om zeven helikopters in Mali in de lucht te houden, en eigenlijk ook niet in Nederland. Dit op een totaal van 28 Apaches en 17 Chinooks.

#### Lange adem

Er zijn goede argumenten om de Nederlandse missie in Mali voort te zetten. Vanuit principieel oogpunt is een Nederlandse deelname aan vredesmissies welkom: het zogenaamd bevorderen van de internationale rechtsorde. Van een land in de top twintig economieën van de wereld mag worden verwacht dat het een bijdrage levert aan internationale vrede en stabiliteit; hier profiteert namelijk de Nederlandse economie ook van.

Strategisch gezien valt dan een keus tussen Mali en veel andere landen die zich eveneens in een conflictsituatie bevinden. Waarom zou Nederland juist in Mali moeten investeren? Mali ligt op een strategisch knooppunt in de Sahel, en zowel terrorisme als immigratie hebben direct effect op Europa. Ook is Mali een focusland van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat wil zeggen dat er wordt geïnvesteerd in een meerjarig partnerschap. De aspecten focus en continuïteit — het verlengen van de missie — zijn welkome ontwikkelingen in het Nederlandse beleid. Afgelopen jaren heeft Nederland deelgenomen aan vredesmissies zoals

een kind aan kermisattracties: een grote variëteit zonder strategische gedachte. Zelfs in Afghanistan werden opeenvolgende missies in verschillende districten ontplooid. Telkens moest alles, van kennis tot infrastructuur, opnieuw worden opgebouwd en toen de zaken eenmaal liepen, vertrok Nederland weer. Aangezien opbouwactiviteiten een lange adem vereisen waren de resultaten mager. Voor het bondgenootschap betekende dit dat het wiel vaak opnieuw uitgevonden werd.

### **Militaire frustraties**

Nederlandse militairen zetten terecht vraagtekens bij de effectiviteit en doelmatigheid van de missie in Mali. Draagt MINUSMA wel bij aan een verbetering van de situatie in Mali? De veiligheidssituatie verslechtert gestaag en het geweld kruipt steeds meer naar Centraal- en Zuid-Mali. Het vredesakkoord tussen de Toereg-separatisten en aan de overheid gelieerde gewapende groepen is broos, en jihadistische groeperingen zoals Al-Qaida in de Islamitische Maghreb doen er alles aan om de situatie te destabiliseren. Voor diegenen die zich al langer richten op Mali bekruipt een gevoel van 'plus ça change'. De corruptie binnen de overheid, de tegenstellingen tussen verschillende bevolkingsgroepen, de machinaties van buurlanden: alles lijkt onverstoord door te gaan. Toch zijn er ook lichtpuntjes. Het is voor het eerst dat de VN en de bredere internationale gemeenschap betrokken zijn bij een vredesakkoord, en hierdoor zijn de Malinese partijen eerder geneigd afspraken na te komen. Of de VN en MINUSMA doelmatig te werk gaan is een andere vraag. In de documentaire 'De Missie', liet kolonel der mariniers Joost de Wolf zich ontglippen dat het leek of de VN-missie was opgezet om te mislukken.

Bij de militairen gaan veel frustraties schuil. De krijgsmacht heeft afgelopen jaren vooral in NAVO-verband opgetreden, en men is vergeten hoe log en bureaucratisch de VN is. Ook het samenwerken met Afrikaanse partnerlanden vergt een extra inspanning. Tot slot is het opbouwen van een inlichtingenorganisatie — een belangrijke doelstelling van de Nederlandse missie — een operatie waar successen moeilijk te meten zijn. Niet alleen kunnen succesvolle inlichtingenoperaties en producten moeilijk geëvalueerd worden omdat ze geheim zijn, maar vaak is de inlichtingenafnemer (bijvoorbeeld het hoofdkwartier) niet 'willing or able' om iets met de ontvangen informatie te doen. Al vergt het een aparte analyse, de Nederlandse inbreng in Mali en het concept van de All Source Information Fusion Unit (ASIFU) kent zeker zijn successen.

### **Inzetbaarheid schiet tekort**

Het capaciteitsgebrek bij de krijgsmacht is zorgelijk en weegt zwaarder dan de Nederlandse deelname in MINUSMA. De cynicus zou zeggen dat capaciteitsgebrek een mooi argument is om naar buiten toe een internationale missie netjes af te bouwen, maar helaas bevestigen andere documenten juist hoe uitgehold de krijgsmacht is. In maart 2016 werd voor het eerst de NATO Defence Planning Capability Review voor Nederland naar buiten gebracht. Hierin werd duidelijk hoezeer de inzetbaarheid en gereedheid van de krijgsmacht tekortschiet. De Algemene Rekenkamer bereikte een vergelijkbare conclusie, en stelde dat in 2015 slechts 59% van de militaire eenheden de gestelde operationele doelen behaalde. Zelfs minister Hennis schreef aan de Tweede Kamer dat de krijgsmacht 'niet volledig voldoet' aan de fundamentele inzetbaarheidsdoelstelling van het kunnen verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijke grondgebied. Deze situatie is het gevolg van vijftig jaar onophoudelijk bezuinigen op Defensie. Anno 2016 besteedt Nederland 1,14 % van het Bruto

Binnenlands Product (BBP) aan Defensie, fors minder dan de afgesproken NAVO-norm van 2%. Recent gaf het Kabinet aan dat de uitgaven zouden worden verhoogd richting het Europees NAVO-gemiddelde van 1,43%. In de praktijk zou dit een verhoging van het defensiebudget met €2,2 miljard vereisen. Afgelopen Prinsjesdag werd duidelijk hoe serieus het kabinet deze 'inspanningsverplichting' neemt. Defensie kreeg er slechts € 300 miljoen bij, waarvan meer dan €100 miljoen gelijk weer verdween naar het Ministerie van Financiën voor de bijdrage aan de algemene rijkskorting.

Een belangrijk doel van de reorganisaties bij Defensie was om de krijgsmacht expeditionair te maken. Na de val van de muur leek dit een nieuw bestaansrecht te worden, waarbij vooral militairen zelf een achterhoede gevecht voerden om capaciteiten in stand te houden voor de eerste hoofdtaak; het verdedigen van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied. Deze tweespalt bleek verwarrend voor politici zonder inhoudelijke kennis, die telkens riepen: waar is de visie voor de krijgsmacht? Deze vraag werd niet gesteld voor de brandweer, en inmiddels is het besef teruggekeerd dat vredesmissies niet zuiver het bestaansrecht van een krijgsmacht vormen, en dat conventionele dreigingen niet uitgesloten blijken. In elke bezuinigingsnota werd benadrukt dat er een nieuw evenwicht moest komen tussen ambities en middelen, wat er op neer kwam dat de krijgsmacht 'betaalbaar' moest blijven. Dit was een eufemisme: het was politiek gemakkelijk om bij Defensie geld weg te halen en elders te besteden waar meer electorale winst te behalen viel, zoals in de zorg. Aangezien Europese NAVO-bondgenoten zich ook niet bekommerden om de 2% solidariteitsnorm, ontstond er een *race to the bottom*. De continue bezuinigingen hebben als gevolg dat de Nederlandse krijgsmacht noch expeditionair is, noch in staat is een zinvolle bijdrage te leveren aan de NAVO en de landsverdediging. De laatste grote expeditionaire operatie was de 2006-2010 missie in Uruzgan met een omvang van meer dan 2.000 militairen. Uiteindelijk moest Defensie bovenop geplande bezuinigingen extra fregatten, F16's en tanks afstoten om de missie te kunnen betalen. Zo at het zichzelf op, en inmiddels is een operatie van een vergelijkbare omvang ondenkbaar. Zelfs de Mali-missie van 500 militairen en zeven helikopters kan nu niet meer worden voortgezet.

In de meeste gevallen zijn militairen of enthousiast om op missie te gaan, of respecteren zij het feit dat uitspraken over inzet voorbehouden zijn aan de politiek. De kritische geluiden over de verlenging van MINUSMA zijn deels gelieerd aan de weerbarstige VN-missie, maar vooral een wanhoopskreet om aan te geven dat de balans tussen ambitie en middelen zoek is. Een halve VN-veiligheidszetel ten spijt, waarschijnlijk zal de politieke ambitie om de krijgsmacht in te zetten onverminderd hoog blijven. Maar op politiek niveau lijkt het besef nog niet doorgedrongen dat Defensie een lege huls is, met weinig capaciteiten en nog minder voorzettingsvermogen. Den Haag waant zich — terecht of onterecht — nog veilig onder de militaire paraplu van de VS, en inzet van militairen lijkt alleen voorstelbaar onder eigen voorwaarden. Dus vrijwillig, waarbij Nederland de plaats, tijd en duur zelf kan bepalen. Dat er geen capaciteit is om de Mali-missie voort te zetten komt nu toevallig goed uit, want die missie werd toch afgebouwd. Maar het zet bijvoorbeeld ook vraagtekens bij het voorzettingsvermogen van de Nederlandse bijdrage aan de *ultra-rapid reaction force* van de NAVO. Met minimale munitievoorraden en gebrekkige reserveonderdelen zullen ze vast de Russen aan de andere kant van de grens behoorlijk afschrikken. Hier is het maar hopen dat de Nederlandse *special forces* voorlopig onder hun niveau blijven opereren.

Sergei Boeke is onderzoeker bij het Institute of Security and Global Affairs (ISGA), Universiteit Leiden, Campus Den Haag.