

*In de buurt van Tasik in Mali verzamelen
militairen informatie tijdens een patrouille (2017)*

FOTO MCD, GERBEN VAN ES

De All-Sources Information Fusion



Unit in Mali en de Dutch Approach

De All-Sources Information Fusion Unit (ASIFU) zou in Mali inlichtingen verzamelen volgens dezelfde methode die van 2006 tot 2010 was toegepast tijdens de Nederlandse deelname aan ISAF in Afghanistan. De inlichtingenproductie, die een zelfstandige bijdrage had moeten leveren aan de VN-missie MINUSMA, was echter *cookie-cut* en bleek in Mali niet één-op-één te kopiëren. ASIFU had daardoor minder effecten dan gehoopt voor de 3D-benadering, waarin interne ontwikkeling, defensie en diplomatie centraal staan. De Nederlandse inzet leidde wel tot verbetering van het bewustzijn bij de VN voor de waarde die inlichtingen kunnen hebben voor het functioneren van de organisatie zelf.

Wouter Kuijl*

In januari 2014 arriveerden de eerste Nederlandse vredestroepen in Mali als onderdeel van de United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission Mali (MINUSMA), die sinds 2013 in het land actief is. Zij troffen voorbereidingen voor de komst van de All-Sources Information Fusion Unit (ASIFU). ASIFU was een Nederlands inlichtingeninitiatief en werd na verloop van tijd bijgestaan door Zweden, Denemarken, Duitsland, Estland en Finland. ASIFU zou inlichtingen verzamelen volgens de X-PMESII methode, die van 2006 tot 2010 was ingezet tijdens de Nederlandse deelname aan de International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan onder de NAVO. De methode wordt gebruikt om informatie te verzamelen over Politieke, Militaire, Economische, Sociale, Infrastructurele en Informatie-gerelateerde factoren die diepgaand inzicht verschaffen in het land waar een bepaalde missie plaatsvindt. De X staat voor de onderlinge verbanden tussen PMESII-factoren. De X-PMESII-inlichtingen zouden bijdragen aan de toepassing van de

3D-benadering, waarin interne ontwikkeling, defensie en diplomatie centraal staan.

De X-PMESII methode werd in 2014 wederom toegepast en zou niet alleen kunnen bijdragen aan de kwaliteit van inlichtingen in MINUSMA, maar zelfs aan de gehele inlichtingenstructuur van de VN. Deelname aan de missie werd in november 2013 goedgekeurd door de Tweede Kamer. De bijdrage zou bestaan uit 368 militairen, onder wie 70 analisten en inlichtingspecialisten. Het verzamelen van informatie en het produceren van inlichtingen door middel van langeafstandsverkenning vormden het middelpunt van de werkzaamheden, om daarmee bij te dragen aan de inlichtingen-

* Wouter Kuijl studeert Geschiedenis en Security Studies aan de Universiteiten Utrecht en Den Haag. Hij dankt kolonel Léon Jacobs, teamleider Defensie Materieel Organisatie (DMO) en Ronald Verkuijl, planner bij de Afrikadesk van het ministerie van Defensie en medeverantwoordelijk voor de initiële opzet van de Nederlandse deelname aan MINUSMA, voor hun adviezen.



FOTO: VN, CIA/PAK

Premier Rutte licht voor de Algemene Vergadering van de VN de Nederlandse 3D-benadering toe

capaciteit van MINUSMA.¹ De eerste troepen hadden in januari 2014 voorbereidingen getroffen voor de aankomst van de hoofdmacht in april hetzelfde jaar, waarna het opzetten van het ASIFU-netwerk kon beginnen. ASIFU zou tot 1 januari 2018 bestaan als zelfstandige inlichtingencomponent, waarna integratie in de U2 volgde, de inlichtingenstaf van de Belgische MINUSMA Force Commander (FCOM) generaal-majoor Jean-Paul Deconinck.²

Het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van de VN-vredesmissies was het oorspronkelijke doel van ASIFU, zoals blijkt uit de VN-toespraak van premier Rutte van september 2017: 'The Kingdom of The Netherlands wants to see a more effective and efficient UN, with better cooperation between the various agencies. After all, the fields in which the UN is active – human rights, peace and security, and sustainable development goals – are all inextricably linked. The Netherlands already works in this way, we call it the 3D approach: an integrated effort to tackle development, defence and diplomacy.'³ Maar het initiatief werd voornamelijk gedomineerd door Nederlandse beleidsmakers, die in ASIFU een manier zagen om prestige te vergaren en Nederland op de kaart te zetten als internationale vreedestichter. In essentie was X-PMESII een kopie van de Nederlandse werkwijze tijdens de ISAF-missie in Afghanistan, die werd geplakt op MINUSMA, met als gevolg een kwaliteitsafname van de methode. De term hiervoor is *cookie-cut*, wat in het Nederlands verwijst naar een uitsteekvorm die identieke vormen produceert. De term is afkomstig van Charles Call, universitair hoofddocent International Peace and Conflict Resolution aan de American University in Washington D.C., en Elizabeth Cousens, vertegenwoordigster van de Verenigde Staten in de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de VN.⁴ De *cookie-cut* aanpak houdt in dat een bepaalde aanpak of werkwijze in het verleden succesvol is geweest, wat de verwachting scheidt dat dit succes zich in een andere context zal herhalen. Zo verwachtten beleidsmakers dat X-PMESII in Mali hetzelfde succes zou hebben als in Afghanistan.

De Nederlandse krijgsmacht kreeg hierbij de taak om informatie te verzamelen, inlichtingen te produceren en deze vervolgens te verspreiden onder belanghebbende deelnemers van MINUSMA. De opdracht was in de praktijk moeilijker dan verwacht, doordat Mali te groot bleek voor het effectief toepassen van PMESII. Zoals zal blijken lag de oorspronkelijke focus van PMESII in de provincie Uruzgan en was de methode effectief doordat het lokale karakter ervan het mogelijk maakte om de *root causes*, de fundamentele conflictorzaken, te onderzoeken

- 1 Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Nederlandse Deelname aan Vredesmissies*, ISSN0921-7371 (Den Haag, 13 oktober 2014) 9-11.
- 2 Generaal-majoor Deconinck was commandant van de VN-vredesmacht in Mali van 2 maart 2017 tot 30 augustus 2018. Op 30 augustus werd hij opgevolgd door de Zweedse luitenant-generaal Dennis Gyllensporre.
- 3 Uit de toespraak van minister-president Mark Rutte op 20 september 2017 voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in New York over het nut van de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie in Mali. Zie: <https://www.government.nl/documents/speeches/2017/09/20/speech-by-prime-minister-mark-rutte-at-the-un-general-assembly-new-york>.
- 4 Charles Call en Elizabeth Cousens, 'Ending Wars and Building Peace. International Responses to War-Torn Societies', in: *International Studies Perspectives* 9 (2008) 14.

en te werken aan een oplossing daarvan.⁵ In Mali, waar de verantwoordelijkheid van Nederland geen provincie, maar een heel land omvatte, bleek het echter niet mogelijk om op zo'n gedetailleerde basis inlichtingen te verzamelen die bijdroegen aan de implementering van het MINUSMA-mandaat en het beschermen van de VN-vredesmacht. Dit probleem was deel van een veel groter geheel aan complicaties, zoals interne spanningen binnen MINUSMA of de rivaliteiten tussen diverse VN-inlichtingenapparaten in Mali. Die verdere complicaties worden hier buiten beschouwing gelaten om te kijken naar de kern van het probleem: de toepassing van een lokale methode op nationaal niveau, waardoor aan fundamentele conflictoren, die van belang zijn voor het effectief uitvoeren van het VN-mandaat, niet genoeg aandacht wordt besteed.

Dit artikel introduceert eerst de moeizame relatie tussen de VN en de noodzaak van het verzamelen van inlichtingen voor het bestrijden van root causes, het belichten van de verschillende VN-inlichtingenniveaus en het gebruik van de inlichtingenketen bij het produceren van inlichtingen voor vredesmissies. Daarna volgt een chronologie van de ontwikkeling van X-PMESII en de 3D-benadering in Afghanistan tot het Nederlandse besluit tot deelname aan MINUSMA. Vervolgens, voortbouwend op de ontwikkelingen tussen 2006-2014, komt het genoemde kernprobleem aan de orde en wordt het naast de visie van de Nederlandse politiek gelegd. Afsluitend wordt de balans opgemaakt van de Nederlandse deelname aan MINUSMA.

Vredesmissies en Inlichtingen

Vanaf haar oprichting in 1946 tot het einde van de jaren tachtig richtte de VN zich voornamelijk op het bewaren van de internationale vrede en veiligheid. Dit betekende dat een lichtbepende internationale vredesmacht met militairen en materieel van lidstaten naar een conflicthaard werd gestuurd, om daar wapenstilstanden te overzien en neutrale zones op te zetten tussen strijdende partijen.⁶ Gedurende deze missies deden VN-troepen grote moeite om buiten de

Beleidsmakers verwachtten dat X-PMESII in Mali hetzelfde succes zou hebben als in Afghanistan

arena's van binnenlandse machtspolitiek te blijven. Na het einde van de Koude Oorlog in 1989, toen de VN de nadruk in vredesmissies verlegde van het passief bewaren van vrede naar het actief nastreven van een stabiele vrede en het opzetten van democratische instituties, werd het steeds belangrijker dat zij zich juist wél mengde in de binnenlandse politiek van het land waar de missie werd uitgevoerd.⁷ Hierdoor werd het belangrijk dat de root causes werden aangepakt, de oorzaken die ten grondslag liggen aan een gewapend conflict, en de VN heeft erkend dat het van groot belang is 'to address the needs of societies sliding into conflict, or emerging from it. This requires short- and long-term actions tailored to address the particular needs of societies. (...) actions should focus on fostering sustainable development, the eradication of poverty and inequalities, transparent and accountable governance, the promotion of democracy, respect for human rights (...) and the promotion of a culture of peace and non-violence'.⁸

5 Call en Cousins, 'Ending War's and Building Peace', 5.

6 Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014) 13-19.

7 Ibidem.

8 Call en Cousins, 'Ending War's and Building Peace', 5-7.



FOTO MCD. SOERD HILCKMANN

Apache-gevechtshelikopters op het vliegveld van Bamako, een voorbeeld van assets voor informatieverzameling van ASIFU

Het gevolg was dat inlichtingen een belangrijker onderdeel moesten worden van de vredesoperaties, maar dit gebeurde niet vanwege het clandestiene en geheimzinnige karakter dat inherent is aan het verzamelen en produceren van *intelligence*.⁹ Dit negatieve perspectief zorgde ervoor dat de VN vreesde dat ze door het gebruik van inlichtingen haar imago als onpartijdige mediator zou verliezen. Het is daarom belangrijk een definitie en doel van 'VN-inlichtingen' te formuleren. De politieke e-analist Olga Abilova van het Brain Urquhart Center for Peace Operations stelt dat 'intelligence is needed to

deal with current problems, to anticipate issues that may arise (...), or to guide the formulation and implementation of policy'.¹⁰

De VN kent drie niveaus van inlichtingen: strategische inlichtingen voor het vormen van beleid en het sturen van het mandaat, operationele inlichtingen die op de hoofdkwartieren zorgen voor effectieve inzet van manschappen en materieel, en tactische inlichtingen over de lokale situatie die de plannen van dag tot dag ondersteunen.¹¹ In dit artikel ligt de nadruk op operationele en tactische inlichtingen.

Inlichtingen worden binnen de VN verzameld door JMAC's (Joint Mission Analysis Centres). De centra worden sinds 2005 aan iedere individuele missie toegewezen en zijn verantwoordelijk voor het verzamelen en analyseren van informatie en het produceren en verspreiden van inlichtingen op strategisch niveau om beleidsvorming bij te staan.¹² Een JMAC richt zich voornamelijk op het ondersteunen van het VN-mandaat door de vraag te stellen wat een gebeurtenis, ontwikke-

9 Walter A. Dorn, 'United Nations Peacekeeping Intelligence', in: *The Oxford Handbook of National Security Intelligence*, ed. Loch K. Johnson (Oxford, Oxford University Press, 2010) 276-277.

10 Olga Abilova en Alexandra Novosseloff, *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations. Toward an Organizational Doctrine* (New York, International Peace Institute, 2016) 8.

11 Ibidem 9.

12 Reynaud Theunens, *Achieving Understanding in Contemporaneous UN Peace Operations. The Joint Mission Analysis Centre (JMAC) – the All Source Information Fusion Unit (ASIFU)* 2-5.

ling of patroon (in het verleden, heden of de toekomst) betekent voor de implementering van het mandaat, nu en in de toekomst.¹³

ASIFU daarentegen hield zich vooral bezig met het beschermen van de missie en de VN-vredesmacht op tactisch en operationeel niveau, ofwel Force Protection en Mission Protection.¹⁴ Dit werd mogelijk gemaakt door geavanceerde technologie, waarbij ISR-eenheden de kern vormen. Deze Intelligence-, Surveillance- en Reconnaissance-eenheden waren verdeeld over de missiesectoren Noord, Oost en West en bestonden uit teams die in hun sector de PMESII-factoren probeerden te vinden.¹⁵ Hun taken omvatten het verzamelen van informatie enerzijds, en het beschermen van de MINUSMA-missie anderzijds. Inlichtingen werden door JMAC en ASIFU geproduceerd volgens de inlichtingenketen. Binnen deze keten ontstonden de problemen die centraal staan in dit artikel.

De vijf te onderscheiden stappen die gevolgd moeten worden om tot een inlichtingenproduct te komen, ook wel de inlichtingenketen genoemd, worden toegelicht in *Policy. Peacekeeping Intelligence* van het Department of Peacekeeping Operations van de VN.¹⁶ De eerste stap is het aangeven van de algemene richting, waarin wordt bepaald wat het leiderschap wil weten om tot optimale besluitvorming te komen. Dit is tevens een manier om de controle te bewaren in het proces. Daarna wordt informatie verzameld die de basis vormt voor stap drie, evaluatie en verzameling, waarin de informatie wordt opgeslagen en gereedgemaakt voor analyse. Vervolgens wordt de informatie geanalyseerd om verbanden te vinden: dit is het uiteindelijke dat tot besluit wordt verspreid onder belanghebbenden, VN-beleidsmakers of ander relevant personeel.

Afghaanse provincie Uruzgan, waar zij vanuit bases in Tarin Kowt en Deh Rawod opereerden. Hun taken sloten aan bij het ISAF-mandaat, waarin het bevorderen van goed bestuur, het opzetten van politie- en legermacht, de opbouw van de rechtsstaat en wederopbouw centraal stonden. Dit was de kern van de 3D-aanpak, die uitging van het verband tussen veiligheid en stabiliteit om wederopbouw mogelijk te maken. De asymmetrische oorlog, die werd gevoerd door internationale troepen en de Afghaanse regering tegen de guerrilla van de Taliban, kende een sterk lokaal karakter. Om in deze context succesvol 3D toe te passen zijn goede inlichtingen van groot belang.



FOTO MCD GERBEN VAN ES

Het analyseren van inlichtingen, deels verkregen met geavanceerde technologie, door analisten van ASIFU in Bamako

Van Afghanistan naar Mali

In december 2005 besloot de Nederlandse regering tot deelname aan ISAF. In totaal werden in 2006 tot 2010 tussen de 1.200 en 1.400 Nederlandse militairen gestationeerd in de

13 Ibidem 7-8.

14 Ibidem 9.

15 Sebastiaan Rietjens en Erik de Waard, *De Nederlandse Inlichtingenbijdrage aan MINUSMA* (Nederlandse Defensie Academie, 2016) 6-7.

16 United Nations Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, *Policy. Peacekeeping Intelligence* (New York, United Nations, 2017) 5-9.

ASCOPE/PMESII

	P Political	M Military/Police	E Economic	S Social	I Infrastructure	I Information
A Areas	Political Areas (District Boundary, Party affiliation areas)	Military Areas (Coalition/LN bases, historic ambush/IED sites)	Economic areas (bazaars, shops, markets)	Social Areas (parks and other meeting areas)	Irrigation networks, water tables, medical coverage	Radio/TV/newspapers (where people gather for word-of-mouth)
S Structures	Political Structures (town halls, government offices)	Military/Police buildings (police HQ, Military HHQ locations)	Economic Structures (banks, markets, storage facilities)	Social Structures (Churches, restaurants, bars, etc.)	Infrastructure Structures (roads, bridges, power lines, walls, dams)	Info Structures (Cell/Radio/TV towers, print shops)
C Capabilities	Political Capabilities (Dispute resolution, Insurgent capabilities)	Military Capabilities (security posture, strengths and weaknesses)	Economic Capabilities (access to banks, ability to withstand natural disasters)	Social Capabilities (Strength of local & national ties)	Infrastructure Capabilities (Ability to build/maintain roads, walls, dams)	Info Capabilities (Literacy rate, availability of media/phone service)
O Organizations	Political Organizations (Political parties and other power brokers, UN)	Military Organizations (What units of military, police, insurgent are present)	Economic Organizations (Banks, large land holders, big businesses)	Social Organizations (tribes, clans, families, youth groups, NGO/IGO)	Infrastructure Organizations (Government ministries, construction companies)	Info Organizations (NEWS groups, influential people who pass word)
P People	Political People (Governors, councils, elders)	Military People (Leaders from coalition, LN and insurgent forces)	Economic People (Bankers, landholders, merchants)	Social People (Religious leaders, influential families)	Infrastructure People (Builders, contractors, development councils)	Info People (Media owners, mullahs, heads of powerful families)
E Events	Political Events (elections, council meetings)	Military Events (kinetic events, loss of leadership, operations)	Economic Events (drought, harvest, business open/close)	Social Events (holidays, weddings, religious days)	Infrastructure Events (road/bridge construction, well digging, scheduled maintenance)	Info Events (IO campaigns, project openings, CIVCAS events)

Figuur 1 De focuspunten van X-PMESII

De NAVO gebruikt hiervoor de PMESII-methode om kennisgroei te bevorderen binnen missies zoals ISAF en zo methoden te ontwikkelen die tegen de Taliban kunnen worden ingezet.¹⁷ Om bij te dragen aan conflictoplossing en het opzetten van een stabiel Afghaans bestuur werd daarom naar de root causes van het conflict gezocht. Op basis hiervan werd gewerkt aan de interne opbouw van Afghanistan. In figuur 1 is de focus van PMESII/ASCOPE weergegeven.¹⁸ De

figuur illustreert hoe sterk de nadruk lag op het verzamelen van informatie op lokaal niveau. Het verkrijgen van informatie in bazaars of het analyseren van capaciteiten zoals geletterdheid in een dorp of provincie vereisten een sterke lokale aanwezigheid van de Nederlandse militairen en communicatie met de bevolking, waardoor PMESII succesvol was en de 3D-aanpak kon worden toegepast. De afwezigheid van PMESII maakt de implementatie van 3D moeilijk, zo niet onmogelijk.

17 Peter Dahl Thruelsen, 'The Taliban in southern Afghanistan: a localised insurgency with a local objective', in: *Small Wars and Insurgencies*, 21, No. 2 (2010) 260.

18 Mary Beth Ainsworth, 'Embracing analytics: A path forward for the intelligence community', zie: <https://blogs.sas.com/content/sascom/2017/09/15/embracing-analytics-a-path-forward-for-the-intelligence-community/>.

19 *Eindevaluatie. Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010* (Den Haag, ministerie van Defensie, 2011) 109.

20 Voorbeelden hiervan zijn te vinden in Beatrice de Graaf, 'The Dutch Mission in Uruzgan. Political and Military Lessons', in: *Small Wars and Insurgencies* 21, No. 3 (2010) 429-458 en René Moelker, 'The Genesis of the "Dutch Approach" to Asymmetric Conflicts. Operations in Uruzgan and the "Softy, Softly" Manner of Approaching the Taliban', in: *Armed Forces and Society* 40, No. 1 (2014) 96-117.

In *Eindevaluatie. Nederlandse bijdrage aan ISAF, 2006-2010* concludeerde Defensie dat de samenwerking op het gebied van inlichtingen 'weerbaarstig' was geweest, maar had bijgedragen aan de kwaliteit van de Nederlandse krijgsmacht.¹⁹ De samenwerking had uiteindelijk inlichtingen opgeleverd die een positieve bijdrage hadden geleverd aan de uitvoering van de missie. Hoewel de 'Dutch Approach' was bekritiseerd na het beëindigen van de deelname aan ISAF in 2010,²⁰

koos de Nederlandse regering in december 2013 voor dezelfde benadering met PMESII-basis tijdens de deelname aan MINUSMA. Vice-secretaris-generaal van de VN Hervé Ladsous had gepleit voor het versterken van de inlichtingen-capaciteit van MINUSMA, Nederland beantwoordde die oproep onder meer.

De bedoeling was de druk op de MINUSMA JMAC te verminderen. Volgens het VN-mandaat was JMAC verantwoordelijk voor het verzamelen van informatie en het produceren en dissemineren van inlichtingen op strategisch niveau, maar het was voornamelijk bezig met het produceren van tactische en operationele inlichtingen. ASIFU zou JMAC bijstaan door de verantwoordelijkheid voor tactische en operationele inlichtingen op zich te nemen, zodat JMAC zich zou kunnen richten op de strategische inlichtingen op de lange termijn.²¹ In Nederland hadden met name conservatieve liberalen er vertrouwen in dat onze krijgsmacht de capaciteit en vaardigheden bezat om in Mali te handelen volgens de 3D-benadering.²² Die had duidelijk een politiek doel, omdat iedere partij een aspect in een van de drie D's vond dat zij wilde steunen. Zij die bijvoorbeeld ageerden tegen het verzamelen van inlichtingen (zoals GroenLinks), konden zich wel vinden in het beschermende aspect dat de benadering in zich draagt.

Deze politieke doelstelling hield verband met het Nederlandse internationale doel om een niet-permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad te bemachtigen. Nederland verkreeg deze zetel in de zomer van 2016 door toedoen van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders. Nederland was echter weinig actief geweest in VN-context sinds het falen tijdens de missie in Bosnië, toen het vertrouwen in de internationale organisatie was beschadigd.²³ De focus was sindsdien verlegd naar de Europese Unie (EU) en de NAVO. Deelname aan een VN-optreden zou van Nederland opnieuw een actieve deelnemer aan vredesmissies maken en zijn aanzien en positie als vooruitstrevende vrede-stichter vergroten en verbeteren.

Ronald Verkuijl, medeverantwoordelijk voor de opzet van de Nederlandse deelname in Mali,



FOTO VN, MARCO DORMINO

Bert Koenders, in zijn functie als Speciaal Afgezant van de Secretaris-Generaal, in gesprek in de straten van Timboektoe (2014)

stelde in een interview dat Koenders, speciaal afgezant van de secretaris-generaal (SRSG) van de VN voor MINUSMA van 2013-2014, een levendig aanhanger was van het ASIFU-project.²⁴ Volgens Koenders kon ASIFU niet alleen het gebrek aan inlichtingen in MINUSMA verhelpen, maar tevens de reputatie van Nederland als *peacekeeper* verbeteren. Deze politieke intenties kwamen ook in Den Haag aan het licht, waar een lid van de Partij voor de Vrijheid het plan voor Nederlandse deelname in een debat op 12 december 2013 aanviel door het een 'Koendersmissie' te noemen,²⁵ een politieke

- 21 Walter A. Dorn en Sebastiaan Rietjens, 'The Evolution of Peacekeeping Intelligence. The UN's Laboratory in Mali', in *Perspectives on Military Intelligence from the First World War to Mali*, ed. Floribert Baudet, Eleni Braat, Jeoffrey van Woensel en Aad Wever (Den Haag, Asser, 2017) 201.
- 22 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nederlandse Bijdrage aan MINUSMA in Mali*, TK36 (Den Haag, 12 december 2013) 4.
- 23 Niels van Willigen, 'A Dutch Return to Peacekeeping?', in: *International Peacekeeping* 23, No. 5 (2016) 707-710.
- 24 Wouter Kuijl, *Interview met Ronald Verkuijl over het ASIFU-project* (Gouda, 8 juni 2018).
- 25 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nederlandse Bijdrage aan MINUSMA in Mali*, TK36, (Den Haag, 12 december 2013) 14.

kruistocht voor persoonlijk gewin in plaats van een onbaatzuchtig streven naar wereldwijde veiligheid en stabiliteit.

Problemen rond ASIFU en het politieke narratief in Den Haag

ASIFU zou onderdeel uitmaken van de militaire hiërarchie binnen MINUSMA, maar functioneerde in de praktijk als aparte organisatie. ASIFU Headquarters stond onder leiding van de Force Commander (FCOM) en verzorgde inlichtingen voor zowel de FCOM als de SRSG. Hierbij ondersteunde ASIFU de JMAC, die wel deel uitmaakte van de reguliere inlichtingenstructuur (genaamd de 2-lijn) en daarom onder leiding van de SRSG stond.²⁶ In de volgende paragraaf zal het functioneren van ASIFU met betrekking tot de oppervlakte van Mali worden geanalyseerd, om zo te reflecteren op de inzetbaarheid van PMESII in MINUSMA. Daarna zal de reflectie worden vergeleken met het politieke narratief in Den Haag dat eigen conclusies bevatte over het functioneren van ASIFU in Mali.

De oppervlakte van Mali

Tijdens de missie werd informatie verzameld door drie eenheden. Deze informatie vormde de basis voor het uiteindelijke inlichtingenproduct dat door ASIFU werd geproduceerd. Ten eerste waren er de ISR-eenheden, die bestonden uit een Nederlandse component in Gao en een Zweedse in Timboektoe. Deze eenheden vormden de uitvoerende capaciteit van ASIFU en beschikten over inlichtingsensoren en analysecapaciteit om ontwikkelingen die relevant waren voor ASIFU, op te vangen en te ontleden.²⁷ De Zweedse ISR bestond uit een militaire verkenningseenheid en een *weapons intelligence team*,



FOTO MCD GERBEN VAN ES

Een patrouille door Gao en omgeving: er waren te weinig sensoren om in het uitgestrekte inzetgebied alle complexe informatie op te vangen

terwijl de Nederlandse ISR meer de nadruk legde op *human intelligence* en *civil-military intelligence*.²⁸ Beide maakten gebruik van Unmanned Aerial Vehicles (UAV's) en ondernamen middellange- tot langeafstandsverkenningen.²⁹ Ten tweede was er Helidet, dat bestond uit vier Apache-gevechtshelikopters die een afschrikwekkende functie hebben en met sensoren inlichtingen verzamelen. Daarnaast kunnen ze vuursteun leveren.³⁰ Tenslotte was er nog de Special Operations Land Task Group (SOLTG) die inlichtingen verzamelde door middel van langeafstandspatrouilles, een taak die, vergeleken met die van de ISR-eenheden, meer zelfredzaamheid vereiste.³¹ De informatie van de sensoren kwam bij ASIFU HQ terecht in Bamako, waar twee vragen aan het materiaal werden gesteld: is in een bepaald gebied de veiligheidssituatie goed/slecht? en is de bereid-

26 David Nordli en Morten Lindhoe, *Intelligence in United Nations Peace Operations. A Case Study of the All-Sources Information Fusion Unit in MINUSMA*, (Oslo, Norwegian Defense Research Establishment/Norwegian Defence International Centre, 2017) 13.

27 Rietjens en De Waard, *De Nederlandse Inlichtingenbijdrage aan MINUSMA*, 5-6.

28 Dorn en Rietjens, 'The Evolution of Peacekeeping Intelligence', 6.

29 Ibidem.

30 Rietjens en De Waard, *De Nederlandse Inlichtingenbijdrage aan MINUSMA*, 7.

31 Ibidem.



inlichtingen te produceren ter ondersteuning van de JMAC.³⁵ Tevens was er een falen in de 2-lijn, dat ervoor zorgde dat de inlichtingen van ASIFU met een nadruk op *actionable* niet zeer nuttig waren, omdat er te weinig capabel personeel was om er tijdig op te reageren.³⁶ Er ontstond een situatie waarin de producten van ASIFU niet langer aansloten bij de wensen van de FCOM, doordat de sensoren moesten functioneren in gebieden die vele malen groter waren dan het beperkte werkterrein in Uruzgan en hierdoor de lokale focus verloren. De sectoren Noord, Oost en West omvatten respectievelijk 80.000, 170.000 en 400.000 vierkante kilometer.³⁷ Dit betekende in de praktijk dat de ISR-eenheden van ASIFU te weinig sensoren hadden om de complexe informatie op te vangen die gedetailleerd moest zijn om tactisch tot nut te kunnen zijn.³⁸ Ter illustratie: een van de middelen waarmee foto's gemaakt werden van de situatie op de grond waren UAV's. Door hun reikwijdte van 90 kilometer kon die informatie maar beperkt bijdragen aan PMESII.³⁹ De Helidet-helikopters hadden met 3,5 uur weliswaar een grote reikwijdte, maar de oppervlakte van de sectoren maakte van de tactisch-georiënteerde PMESII een onmogelijk iets. De inlichtingenproducten die werden gegenereerd, leverden een belangrijke bijdrage aan kennis over het conflict en de context van het geweld, maar voegden door het ontbreken van gedetailleerde beschrijvingen weinig toe aan het inzicht in de root causes dat de FCOM nodig had.

In het VN-hoofdkwartier werd na een onderzoek geconcludeerd dat ASIFU op operationeel niveau – de originele taak – goed functioneerde, maar dat de toevoeging van de component op tactisch

heid tot politieke verandering hoog/laag? Aan de hand van de antwoorden werden vier scenario's opgesteld: goed-hoog, goed-laag, slecht-goed, slecht-laag: voor ieder scenario waren er een achtergrond en indicatoren aan de hand waarvan de situatie kon worden gemeten.³² Op basis van deze scenario's werd de *Quarterly Outlook* samengesteld, waarmee ASIFU bij wilde dragen aan het besluitvormingsproces binnen MINUSMA.³³

ASIFU had haar kinderziekten te verwerken tijdens de eerste periode van inzet, maar in het algemeen voldeed zij aan de behoeften van de beleidsmakers van MINUSMA en werden, ondanks de hoge moeilijkheidsgraad, hoogwaardige inlichtingen geproduceerd.³⁴ De problemen begonnen toen de FCOM bij ASIFU de taak onderbracht om, naast de operationele inlichtingen op PMESII-basis, tactische

32 Sebastiaan Rietjens en Erik de Waard. 'UN Peacekeeping Intelligence: The ASIFU Experiment', in: *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 30, No. 3 (2017) 538.

33 Nordli en Lindhoe, *Intelligence in United Nations Peace Operations*, 17.

34 Rietjens en De Waard, *De Nederlandse inlichtingenbijdrage aan MINUSMA*, 16.

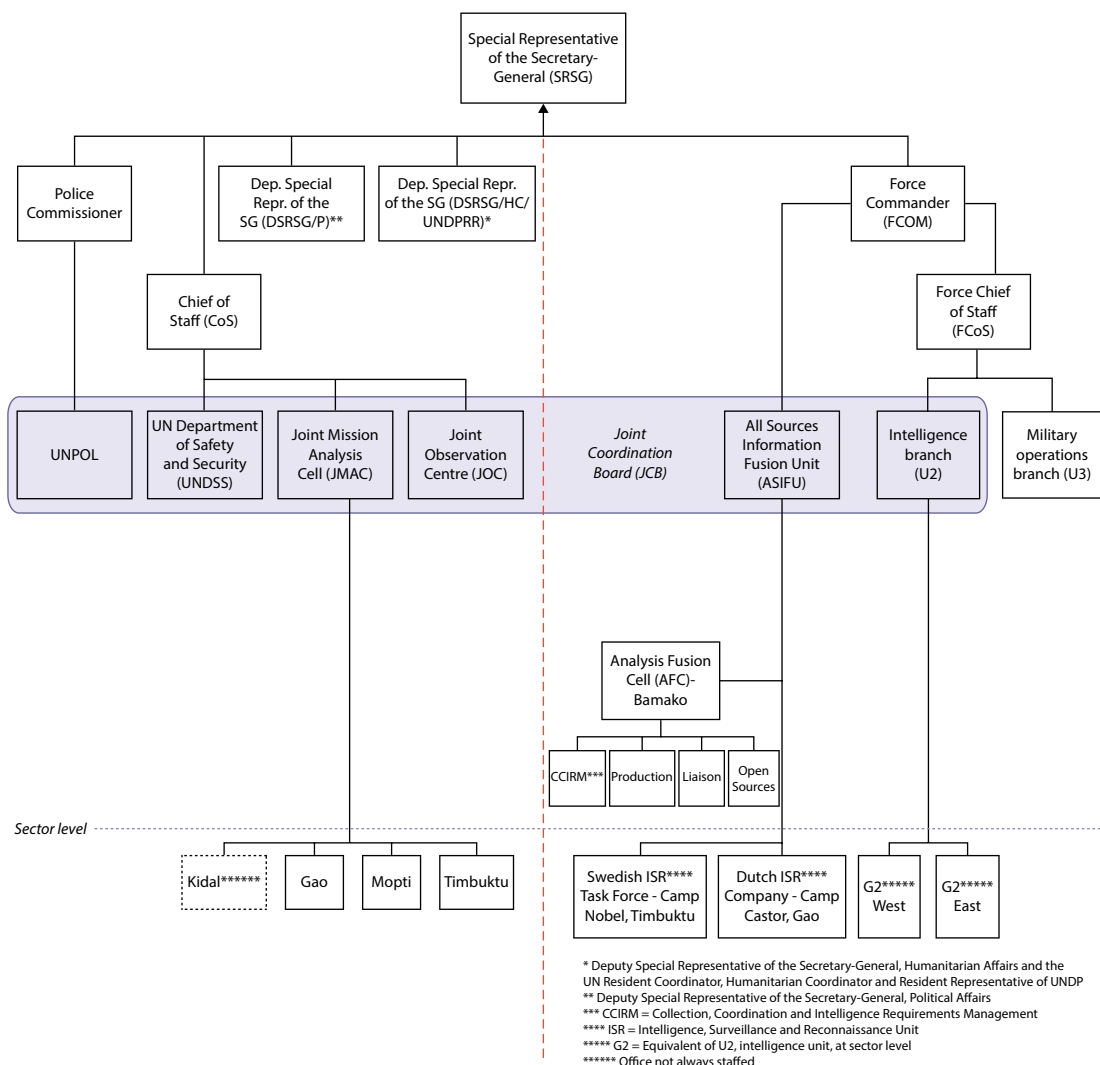
35 Ibidem, 16-17.

36 Ibidem, 16-17.

37 Rietjens en De Waard, 2017. 'UN Peacekeeping Intelligence: The ASIFU Experiment', 543-544.

38 Ibidem.

39 Nordli en Lindhoe, 'Intelligence in United Nations Peace Operations', 16.



Figuur 2 De militaire hiërarchie van MINUSMA met specifiek de ASIFU-tak⁴⁰

niveau niet sterk was.⁴¹ Hoewel betrokkenen hiertegen protesteerden, VN-SRSG Mahamat Saleh Annadif, een samenvoeging van ASIFU en U2 noodzakelijk om zowel het functioneren van de 2-lijn als de productie van inlichtingen door ASIFU te verbeteren.⁴²

De samensmelting van ASIFU en U2 en de Haagse perceptie

Op aanraden van de secretaris-generaal van de VN werd een proces in werking gezet dat tussen 2015-2017 de structuren van ASIFU en U2 integreerde.⁴³ PMESII bleek niet zo succesvol in Mali te implementeren als eerder in Afghanistan. Het gebied dat bestreken moest worden, was daarvoor te omvangrijk en de verzamelde informatie te algemeen om te kunnen voldoen aan de eisen van de FCOM en een substantiële bijdrage te kunnen leveren aan de voortgang van de missie. Deze visie werd niet gedeeld door de regering in Den Haag, die het werk van ASIFU

40 Abilova en Novosseloff, *Demystifying Intelligence in UN Peace Operations*, 22.
 41 E. de Cherisey, 'Desert Watchers: MINUSMA's Intelligence Capabilities', in: *Jane's Defense Weekly*, Vol. 54, No. 23 (2017) 12.
 42 Ibidem.
 43 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Bert Koenders, J.A. Hennis-Plasschaert, S.A. Blok en L. Ploumen, *Voortgangsrapport MINUSMA*, Referentie: DVB/CV-32/17 (Den Haag, 11 mei 2017) 11.

prees en vol vertrouwen was over het succes van de Nederlandse bijdrage aan MINUSMA.

Een analyse van de visie van de Nederlandse regering kan worden gemaakt door de voortgangsrapportages te bestuderen van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

en Justitie en Veiligheid. Deze rapportages worden opgesteld om de Eerste en de Tweede Kamer te informeren over de voortgang van lopende missies in het buitenland. Over het algemeen zijn de rapportages overwegend positief en laten zij zien hoe waardevol ASIFU was in het tegengaan van en reageren op geweld en in het creëren van *situational awareness*, een

Het verkrijgen van informatie vereiste een sterke lokale aanwezigheid van Nederlandse militairen, bijvoorbeeld tijdens een patrouille op de markt van Asongo

FOTO MCD, EVA KLIJN





De Nederlandse ervaringen met inteloperaties in Mali zullen onder meer geborgd worden in een VN-handboek over inlichtingenvergaring tijdens vredesmissies

FOTO MCD, EVA KLJUN

correct algemeen beeld van de veranderende context van een bepaalde situatie.⁴⁴ Zodra bezuinigingen zorgden voor een afname van het aantal militairen en civiel personeel in het Nederlandse missieonderdeel, legden de rapportages steeds meer nadruk op de hoeveelheid belangrijke posities van Nederlandse beleidsmakers en officieren binnen MINUSMA.⁴⁵ Van groter belang was de manier waarop de smelting van ASIFU en U2 werd ontvangen. In de rapportage van 11 maart 2017 tonen de ministeries hun steun voor dit proces, omdat het de effectiviteit en efficiëntie van MINUSMA zou vergroten.⁴⁶ Deze beslissing werd nogmaals gesteund in de rapportage van 19 mei 2017, waarin stond dat er een structurele vraag was naar inlichtingenpersoneel bij U2, terwijl ook de hoeveelheid belangrijke posities, bekleed door Nederlanders, nog een keer werd benadrukt.⁴⁷

Conclusie

De intentie van de Nederlandse regering om bij te dragen aan efficiëntie en effectiviteit in VN-vredesmissies vond praktische toepassing in het inlichtingenproject ASIFU. Deze inlichtingenproducent, die een zelfstandige bijdrage had moeten leveren aan MINUSMA, was echter cookie-cut uit de benadering die Nederlandse militairen tijdens hun deelname aan ISAF in Afghanistan toepasten. De regering, die ervan overtuigd was dat succes in Afghanistan ook succes in Mali zou betekenen, zag ASIFU als een uitstekend middel om MINUSMA van hoogwaardige inlichtingen te voorzien. Maar de gehanteerde methode, het lokaal-georiënteerde PMESII, was niet afdoende om op nationaal niveau de root causes van het Malinese conflict bloot te leggen. Kennis van deze oorzaken was van groot belang bij het succesvol uitvoeren van het mandaat, het uitgangspunt van de VN-vredesmissie, en het volbrengen van de uiteindelijke missie om Mali te stabiliseren. De sensoren konden het grote gebied niet gedetailleerd genoeg uitkammen. Deze tekortkoming leidde tot de uiteindelijke samenvoeging van ASIFU binnen de bestaande reguliere hiërarchie van U2.

De Nederlandse deelname heeft bijgedragen aan een groter bewustzijn bij de VN voor de waarde van inlichtingen

Hoewel ASIFU faalde als onafhankelijk functionerende inlichtingencomponent, heeft de Nederlandse deelname wel bijgedragen aan een groter bewustzijn bij de VN voor de waarde die inlichtingen kunnen hebben voor het functioneren van de eigen organisatie. Een voorbeeld hiervan is een partnerschap tussen Nederland en de VN, waarin gewerkt wordt aan een handboek voor het gebruik van inlichtingen tijdens vredesmissies.⁴⁸ Deze samenwerking zou kunnen bijdragen aan een belangrijker positie voor inlichtingen binnen VN-missies en zou zelfs tot de acceptatie van inlichtingen als cruciale component voor het wereldwijd bevorderen van veiligheid kunnen leiden. ■

44 Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Nederlandse Deelname aan Vredesmissies*, ISSN0921-7371 (Den Haag, 13 oktober 2014) 2-12.

45 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Referentie: DVB/CV-32/17 (Den Haag, 11 mei 2017) 3-12.

46 Ibidem, 11.

47 Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Nederlandse Deelname aan Vredesmissies*, ISSN0921-7371 (Den Haag, 19 mei 2017) 10-12.

48 Eerste Kamer der Staten-Generaal, *Nederlandse Deelname aan Vredesmissies*, ISSN0921-7371 (Den Haag, 19 mei 2017) 3-5.