

Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali

Goed improviseren vergt goede voorbereiding

2018



Inzet Nederlandse krijgsmacht voor VN-missie in Mali

Goed improviseren vergt goede voorbereiding

De tekst in dit document is vastgesteld op 11 juni 2018. Dit document is op 13 juni 2018 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Vooraf

Op de dag dat dit rapport gepubliceerd wordt, zijn Nederlandse militairen 1.500 dagen actief in de VN-missie MINUSMA in Mali. Met dit rapport beogen we de minister van Defensie, het kabinet en de Tweede Kamer een constructief-kritische spiegel voor te houden. Daarnaast willen we met ons rapport bijdragen aan een goede balans tussen wat de politiek van de krijgsmacht verlangt en wat de krijgsmacht kan leveren op verantwoorde wijze.

Inhoud

Vooraf	3
Onze conclusies	6
Aanbevelingen	9
Verder in dit rapport	10
1 Over dit onderzoek	11
1.1 De missie Mali	11
1.2 Wat hebben we onderzocht?	13
2 Gereedstelling voor de missie	15
2.1 Conclusie	15
2.2 Het gereedstellingsproces van de krijgsmacht	15
2.2 Operationele gereedheid	15
2.3 Gereedstelling LRRPTG	19
3 Gereedheid in de missie	23
3.1 Conclusie	23
3.2 Algemeen beeld van de missie Mali	23
3.3 Gebreken in het materieel	23
3.4 Geen instandhoudingsplan opgesteld	27
3.5 Ondersteuning van de missie vanuit Nederland	28
3.6 Omgaan met onvoldoende gereed materieel	30
4 Gevolgen buiten de missie	31
4.1 Conclusie	31
4.2 Gevolgen van missie voor de rest van de krijgsmacht	31
4.3 Informatie aan het parlement over de gevolgen voor krijgsmacht	35
4.4 Missiedruk risico voor herstel basisgereedheid in 2021	37
5 Reactie bewindslieden en nawoord Algemene Rekenkamer	38
5.1 Reactie ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken	38
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	39

Bijlagen	41
Bijlage 1 Parlementaire informatievoorziening missie Mali	42
Bijlage 2 Methodologische verantwoording	43
Bijlage 3 Literatuur	46
Bijlage 4 Afkortingen	48
Bijlage 5 Noten	49

Onze conclusies

Bij de besluitvorming over deelname aan vredesmissies klinkt de gereedheid daartoe van de krijgsmacht onvoldoende door. Hierdoor wordt een zwaar beroep gedaan op het improviserend vermogen van de militairen. De ‘can do’-mentaliteit van de krijgsmacht wordt op deze wijze van een sterk wapen tot een kwetsbaarheid. De minister van Defensie slaagt er slechts ternauwernood in de inzetgerede eenheden samen te stellen die nodig zijn voor uitvoering van een missie, en eveneens om deze inzetgerede te houden. Dat blijkt uit ons onderzoek naar de missie in Mali waar in 2017 de Long Range Reconnaissance Patrol Task Group (LRRPTG) zijn taken heeft kunnen uitvoeren, maar zowel in het opwerktraject als in de missie met aanzienlijke problemen te kampen had. Slechts door te improviseren konden gebrek aan materieel en de gevolgen van ad hoc voorbereiding worden goedge-maakt. Dit wekt de indruk dat de krijgsmacht op deze schaal onder deze condities op een haalbare en houdbare wijze buitenlandse missies kan uitvoeren, terwijl dat twijfelachtig is.

De bovenstaande conclusie kan worden getrokken uit het traject ter voorbereiding op uitzending naar de missie. Doordat onvoldoende materieel voorhanden was om te kunnen oefenen, waren eenheden op het moment van uitzending nog niet inzetgerede maar moesten delen van die voorbereiding nog in het missiegebied plaatsvinden.

Het blijkt ook in de missie zelf. Structurele tekorten aan materieel en onderdelen moesten met creativiteit opgelost worden en de commandanten van de LRRPTG werden gedwon-gen tot keuzes tussen het behoud van het materieel, de effectiviteit van de missie en de veiligheid van hun mensen.

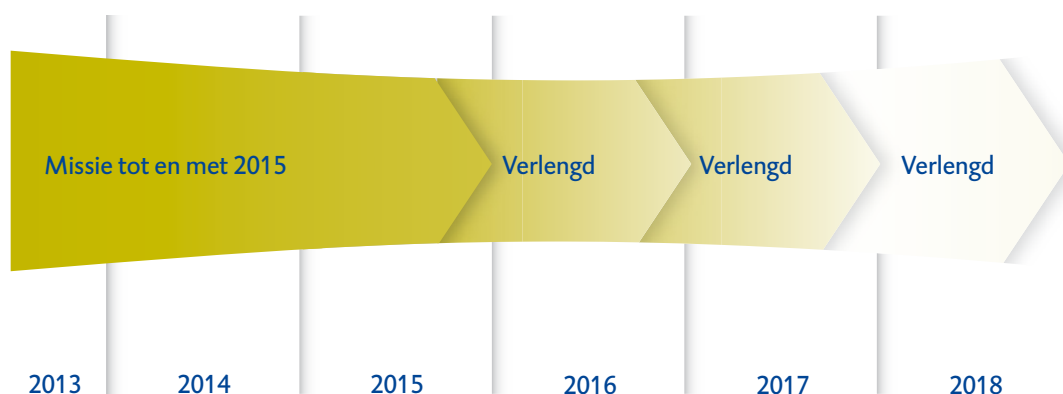
Het afwegen van risico’s, ook waar het de veiligheid en de effectiviteit betreft, is inherent aan het militair beroep. In ons onderzoek zien we echter dat al in de voorbereiding van de missie wordt gerekend op het improviserend vermogen van de mensen ter plaatse. Goed improviseren kan echter alleen op basis van een goede voorbereiding.

Het bevreemdt ons dat de krijgsmacht beschikt over een uitgebreid stelsel van instructies en aanwijzingen voor het gereedheidstellingsproces en voor inzet, maar dat in de praktijk desondanks zwaar geleund moet worden op de afwijkingsmogelijkheden die dit stelsel toelaat. De uitzondering lijkt zo regel te worden. Dat is weliswaar niet in strijd met de regels van de krijgsmacht, maar het is wel zorgelijk omdat hierdoor steeds minder reserve in het gereedstellingsproces resteert.

Een missie als deze heeft gevolgen die doorwerken bij eenheden buiten de missie. Door de noodzaak materieel en mensen aan de missie te leveren, ondervinden deze eenheden zelf hinder in hun opwerktraject. Doordat ze vervolgens zelf ook weer middelen onttrekken aan andere eenheden, ontstaat een vicieuze cirkel van afnemende gereedheid, die steeds meer ad hoc en improviserend moet worden gecompenseerd. De voetafdruk die een missie achterlaat in de rest van de krijgsmacht, ook al is die missie in grootte en doorlooptijd beperkt, is vaak groter dan de omvang van de missie zou doen vermoeden.

De missie Mali is tot dusver steeds jaarlijks verlengd. Deze repeterende kortetermijnopzet versterkte het vertrouwen op de ‘can do’-mentaliteit. Bij problemen wierp de verwachte korte resterende duur van de missie bij het ministerie bij herhaling ook de vraag op of het nog wel zinvol was om structurele oplossingen voor problemen te zoeken.

Grenzen aan wat met de ‘can do’-mentaliteit kan worden opgevangen



Figuur 1 De missie Mali met herhaalde jaarlijkse verlengingen

Het vermogen van de krijgsmacht om haar taken uit te blijven voeren komt door deze manier van werken steeds verder onder druk te staan. Er zijn grenzen aan datgene wat met improvisatievermogen en ‘can do’-mentaliteit kan worden opgevangen. Wij vinden het niet onze taak die aan te geven; het is aan de politiek en militaire top die grenzen te bewaken.

Ons onderzoek laat zien dat op onderdelen ruimte is voor verbetering van de manier waarop missies worden voorbereid en uitgevoerd. Wij hebben daar aanbevelingen voor geformuleerd. Het is echter ook duidelijk dat de krijgsmacht moet roeien met de riemen die ze heeft. De missiedruk is hoog: in 2017 voerde Nederland 18 militaire missies uit in

17 landen. Verder kampt de minister van Defensie in toenemende mate met een gebrek aan materieel en getraind personeel.

In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* van 2017 is afgesproken dat bij de besluitvorming over missies nadrukkelijk gekeken moet worden naar de vraag of een missie voor een langere duur en in voldoende omvang kan worden aangegaan. Ons onderzoek laat zien dat dit een urgente afspraak is. In het regeerakkoord is tevens afgesproken om de begroting van het Ministerie van Defensie structureel te verhogen. De minister is van plan om deze nieuwe gelden vooral in te zetten op maatregelen voor het personeel, het versterken van ondersteunende eenheden en vervanging en vernieuwing van bestaand materieel. De minister van Defensie laat hiermee volgens ons zien dat haar prioriteit ligt bij het op orde brengen van de bedrijfsvoering. Dit is in lijn met onze conclusies in de verantwoordingsonderzoeken van 2015 en 2016 dat de bedrijfsvoering de belangrijkste sleutel is voor het herstel van de inzetbaarheid van de krijgsmacht.

Ons onderzoek laat evenwel zien dat missies als die in Mali zulke grote gevolgen hebben voor de gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht, dat deze niet alleen meer op te lossen zijn door verbeteringen in de bedrijfsvoering, maar dat nadrukkelijk ook gekeken moet worden naar de missiedruk. De missiedruk vormt inmiddels een risico voor het herstel van de basisgereedheid. In de Defensienota van maart 2018 belooft de minister van Defensie: “We brengen de basis op orde bij de gereedheid, de operationele ondersteuning en de benodigde vervanging van wapensystemen.” In de begroting van het Ministerie van Defensie voor 2018 schrijft de minister dat haar doelstelling is dat de basisgereedheid in 2021 zal zijn hersteld. Met de huidige missiedruk en de gevolgen die dit heeft voor de gereedstelling van eenheden, zien we risico’s voor het halen van die doelstelling.

De situatie in de missie Mali is ons inziens illustratief voor het bredere vraagstuk van balans tussen wat de krijgsmacht aankan en wat ervan wordt verwacht. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor de uitvoering van militaire missies van de krijgsmacht. In dit rapport hebben we aanbevelingen aan deze minister geformuleerd, die wij hieronder verzameld weergegeven hebben. De besluitvorming in de fase daaraan voorafgaand, over het aangaan of verlengen van missies en de condities waaronder dit gebeurt, betreft echter het hele kabinet, in het bijzonder ook de ministers van Buitenlandse Zaken en het parlement. Een actieve en transparante afweging, door zowel kabinet als parlement, van de noodzaak van de missie enerzijds en de draagkracht van de krijgsmacht en de beschikbare

middelen anderzijds is een cruciale eerste stap. We hebben hier ook een aanbeveling voor geformuleerd.

Aanbevelingen

In dit rapport doen we de volgende aanbevelingen:

1. *Algemeen*

We bevelen kabinet en parlement aan om in de besluitvorming over het aangaan of verlengen van missies de balans te bewaken tussen wat aan missies noodzakelijk is op zowel korte als lange termijn, wat de krijgsmacht aankan en indien nodig tevens de financiële condities daarop aan te passen.

2. *Risico voor basisgereedheid*

We bevelen de minister van Defensie aan om bij beslissingen over aantal, aard, omvang en duur van door de krijgsmacht uit te voeren missies eveneens mee te wegen of de doelstelling om de basisgereedheid van de krijgsmacht in 2021 op orde te hebben er door in gevaar komt.

3. *Artikel 100-brieven*

We bevelen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan om in het door hen vastgestelde toetsingskader voor de artikel 100-brieven op te nemen dat in deze brieven met meer nadruk en helderheid ingegaan moet worden op de gevolgen van de missie voor de gereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht als geheel, met daarbij dus expliciet ook aandacht voor de gevolgen voor onderdelen van de krijgsmacht buiten de eenheid die uitgezonden wordt. Hierdoor kan ook het parlement deze zaken meewegen bij de besluitvorming.

4. *Oefenmiddelen*

We bevelen de minister van Defensie aan dat zij zorg draagt dat eenheden die opwerken voor missies beschikken over voldoende en adequaat oefenmaterieel.

5. *Gereedmelding*

We bevelen de minister van Defensie aan dat zij zichtbaar laat vaststellen dat uitgezonden eenheden daadwerkelijk voldoen aan de voor de missie geformuleerde vereisten.

6. *Gereedheid in de missie*

We bevelen de minister van Defensie aan dat zij organiseert:

- dat een militaire missie voldoende is uitgerust met materieel en reserveonderdelen, afgestemd op de klimatologische- en terreinomstandigheden en op de verwachte duur van de missie en
- dat voor het onderhoud van het materieel een daarop afgestemd instandhoudingsplan is opgesteld.

Verder in dit rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij onze conclusies van dit onderzoek verder uit:

- Hoofdstuk 1 ‘Over dit onderzoek’: in dit hoofdstuk geven we een kort overzicht van de besluitvorming van het kabinet over de missie Mali en geven we informatie over ons onderzoek.
- Hoofdstuk 2 ‘Gereedstelling voor de missie’: in dit hoofdstuk hebben we onze bevindingen opgenomen over voorbereiding van de uit te zenden eenheden voor de missie.
- Hoofdstuk 3 ‘Gereedheid in de missie’: in dit hoofdstuk zijn we de gereedheid van de in dit onderzoek centraal staande Long Range Reconnaissance Patrol Task Group in de missie nagegaan.
- Hoofdstuk 4 ‘Gevolgen buiten de missie’: in dit hoofdstuk gaan we in op de gevolgen van de missie voor de rest van de krijgsmacht.
- Hoofdstuk 5, ‘Reactie van de minister en nawoord Algemene Rekenkamer’: hierin vatten wij de reactie samen die wij op 5 juni 2018 ontvingen van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. De ministers geven in hun reactie aan dat zij al onze aanbevelingen overnemen. Op enkele punten uit de reactie gaan we in ons nawoord in.

1 Over dit onderzoek

1.1 De missie Mali

Op 1 november 2013 informeert het kabinet in een zogenoemde ‘artikel 100-brief’ de Tweede Kamer over haar besluit om een bijdrage te leveren aan de *UN Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali* (verder te noemen: missie MINUSMA). Met de missie werd beoogd belangrijke bevolkingscentra te stabiliseren, het herstel van het staatsgezag in heel Mali te bevorderen, te bemiddelen bij politieke dialoog en verzoening, steun te verlenen bij de organisatie van verkiezingen, burgers te beschermen en de humanitaire hulp te ondersteunen. Het werd waarschijnlijk geacht dat de missie enige jaren in stand zou worden gehouden.

Stabilisering van Mali raakt aan de kern van de strategische veiligheidsdoelstellingen van het kabinet, zoals ook verwoord in de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) 2013. Het kabinet wil de aandacht bij de verwezenlijking van deze strategische doelstellingen vooral richten op instabiele regio’s in de nabijheid van Europa.

Nederlandse bijdrage aan MINUSMA volgens art. 100-brief 2014

De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA bestond volgens de art. 100-brief uit:

- 220 militairen voor de inlichtingenketen van de militaire component van de VN-missie. Dit betrof:
 - 70 analisten en inlichtingenpersoneel voor de *All Source Information Fusion Unit* (ASIFU), werkzaam op en vanuit hoofdkwartieren in Bamako en Gao;
 - een verkenningseenheid van 90 militairen van de speciale eenheden (special forces) opererend vanuit Gao;
 - een detachement van 60 militairen met 4 Apache- gevechtshelikopters, gestationeerd op het vliegveld bij Gao;
- 128 militairen ter ondersteuning, werkzaam bij bovengenoemde eenheden. Ook een nationaal ondersteuningsdetachement maakt hiervan deel uit;
- extra militairen in de ondersteuning bij aanvang van de missie;
- 30 functionarissen voor de politiecomponent;
- een bijdrage van civiele deskundigen, onder meer op het terrein van bescherming van burgers, rechtsstaatontwikkeling, hervorming van de veiligheidssector, gender en de bescherming van cultureel erfgoed.

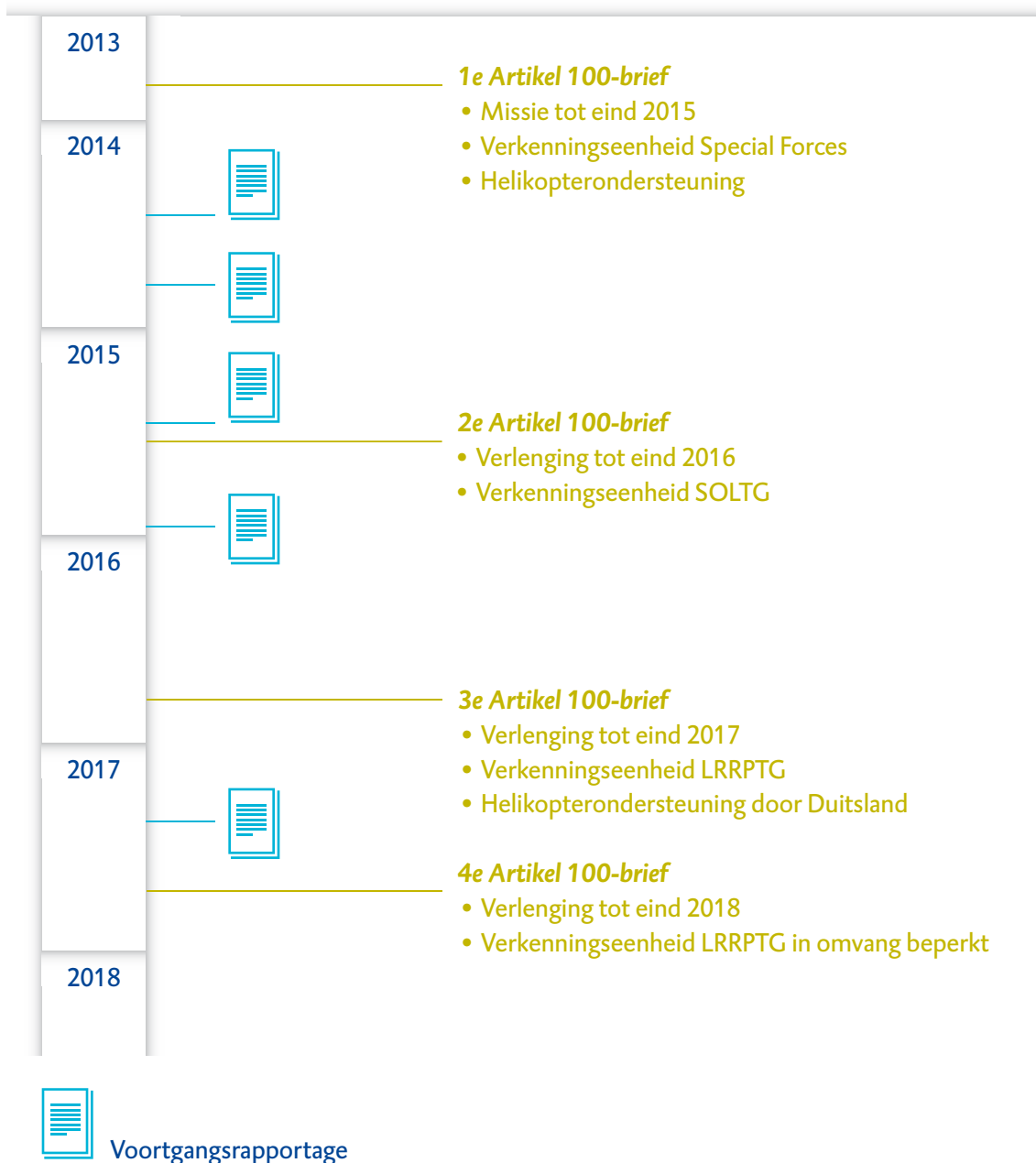
Op verzoek van de Tweede Kamer voegde de minister van Defensie in 2014 ook transport-helikopters toe, voor medische evacuatie. De Tweede Kamer is hierover per brief geïnformeerd.

De Nederlandse militairen en andere betrokkenen bij de missie Mali zijn vanaf 14 april 2014 gefaseerd naar Mali gebracht. De eerste voortgangsrapportage van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 12 mei 2014 kondigde aan dat vanaf eind mei 2014 de Nederlandse eenheden gereed zouden zijn voor inzet. De Nederlandse bijdrage was in beginsel voorzien tot eind 2015. Het kabinet stuurde op 7 mei 2015 een tussentijdse evaluatie van de missie naar de Tweede Kamer. Een maand later besloot het kabinet om de bijdrage aan de missie tot eind 2016 te verlengen en liet dat de Tweede Kamer per artikel 100-brief weten. Op 7 oktober 2016 en op 11 september 2017 werd de missie vervolgens opnieuw verlengd, respectievelijk tot eind 2017 en eind 2018.

In deze periode paste het kabinet geleidelijk de omvang en samenstelling van de Nederlandse bijdrage aan. Vanaf het voorjaar van 2016 voerde de Duitse krijgsmacht al deels de inlichtingentaak uit en nam ze geleidelijk ook taken over in de ondersteuning. Vanaf begin 2017 nam Duitsland ook de helikopterfuncties waar. De Special Operations Land Task Group (SOLTG), die langeafstandsverkenningen vanuit Gao (en Kidal) uitvoerde, werd aangevuld met Tsjechische en Deense special forces. In 2017 werd de SOLTG vervangen door de Long Range Reconnaissance Patrol Task Group (LRRPTG), een Nederlandse verkenningstaakgroep samengesteld rond eenheden van de Luchtmobiele Brigade.

In de artikel 100-brieven aan de Tweede Kamer gaat het kabinet onder andere in op de operationele risico's in de missie, de klimaat- en terreinomstandigheden en op de gevolgen van de missie op de gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht. De ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking sturen het parlement periodiek voortgangsrapportages met informatie over de ontwikkelingen bij deze onderwerpen.

In figuur 2 zijn de belangrijkste momenten weergegeven waarop het kabinet het parlement heeft geïnformeerd. De tabel in bijlage 1 geeft hiervan ook een overzicht.



Figuur 2 Tijdlijn besluitvorming en informatie aan parlement

1.2 Wat hebben we onderzocht?

We hebben voor de missie Mali onderzocht in hoeverre de krijgsmacht in staat is om de inzetgereede militaire eenheden samen te stellen die nodig zijn voor de uitvoering van de missie, deze inzetgereed te houden tijdens de missie. We wilden bovendien nagaan wat daar de consequenties van zijn voor de krijgsmacht.

In ons onderzoek hebben we ons beperkt tot één onderdeel uit de missie, namelijk de *Long Range Reconnaissance Patrol Task Group* (LRRPTG). De onderzochte periode loopt van december 2016 tot en met oktober 2017. In die periode hebben drie rotaties van de LRRPTG (1, 2 en 3) dienst gedaan in Mali. In het onderzoek hebben we ook specifiek gekeken naar de middelen waarvan de LRRPTG sterk afhankelijk is bij de uitvoering van verkenningsoperaties op afstand van het kamp in Gao. Namelijk: de open terreinwagens met vierwielaandrijving, de gepantserde Fennek-verkenningervoertuigen, de verbindingsmiddelen en de nachtzichtmiddelen.

We zijn voor het onderzoek uitgegaan van het formele gereedstellingsproces van de krijgsmacht. In ons onderzoek hebben we dit formele gereedstellingsproces vergeleken met de praktijk bij de missie Mali.

Voor het onderzoek hebben we in juli 2017 tevens de basis in Mali bezocht waar de LRRPTG is gelegerd, Kamp Castor in Gao.

In bijlage 2 staat een methodologische verantwoording van het onderzoek.

2 Gereedstelling voor de missie

2.1 Conclusie

De krijgsmacht gaat uit van een gereedstellingsproces voor missies waarin eenheden worden opgewerkt voor de missie en inzetgereed zijn voor voordat zij in het missiegebied gebracht worden. In de missie Mali werd die inzetgereedheid echter pas bereikt in het missiegebied zelf. Dat kwam vooral door schaarste aan materieel om vooraf mee te oefenen en te trainen.

Dat eenheden in het missiegebied nog tekortkomingen in hun gereedheid moeten repareren is niet in strijd met het formele gereedstellingsproces. Dat houdt er rekening mee dat een trainingstekort nog tot het laatste moment gerepareerd kan worden. Maar het zorgt wel voor minder reserve in het gereedstellingsproces en dit proces wordt hierdoor steeds kwetsbaarder. Ook ontbreekt door de in de krijgsmacht gehanteerde manier van rapporteren een formeel moment waarop vastgesteld is dat de uitgezonden eenheid daadwerkelijk over alle voor de missie vereiste vaardigheden beschikt.

2.2 Het gereedstellingsproces van de krijgsmacht

In het gereedstellingsproces van de krijgsmacht onderscheiden we het toewerken naar *operationele gereedheid* en naar *inzetgereedheid*.

In beide gevallen omvat de gereedheid drie samenhangende onderdelen:

- een personele component of Personele Gereedheid (PG);
- een materiële component of Materiële Gereedheid (MG);
- een vaardigheidscomponent of Geoefendheid (GO).

In het gereedstellingsproces worden deelprocessen ingericht voor elk van deze drie componenten. Samen zorgen de deelprocessen ervoor dat een eenheid uiteindelijk gereed is.

2.2 Operationele gereedheid

De eisen waaraan eenheden moeten voldoen om *operationeel gereed* te zijn staan in de *Aanwijzingen Gereedstelling van de Commandant der Strijdkrachten* (AGCDS). In het gereedstellingsproces van de krijgsmacht worden eenheden gereedgesteld voor alle taken (all round) waarvoor zij zijn aangewezen en die in de AGCDS zijn uitgewerkt.

Elke commandant rapporteert aan de commandant van het operationele commando (OpCo, in dit geval de Landmacht) in *gereedheidsrapportages* en in *managementsrapportages* over de mate van operationele gereedheid van zijn eenheid.

De Commandant der Strijdkrachten (CDS) ontvangt elk kwartaal de managementrapportages van de OpCo's.

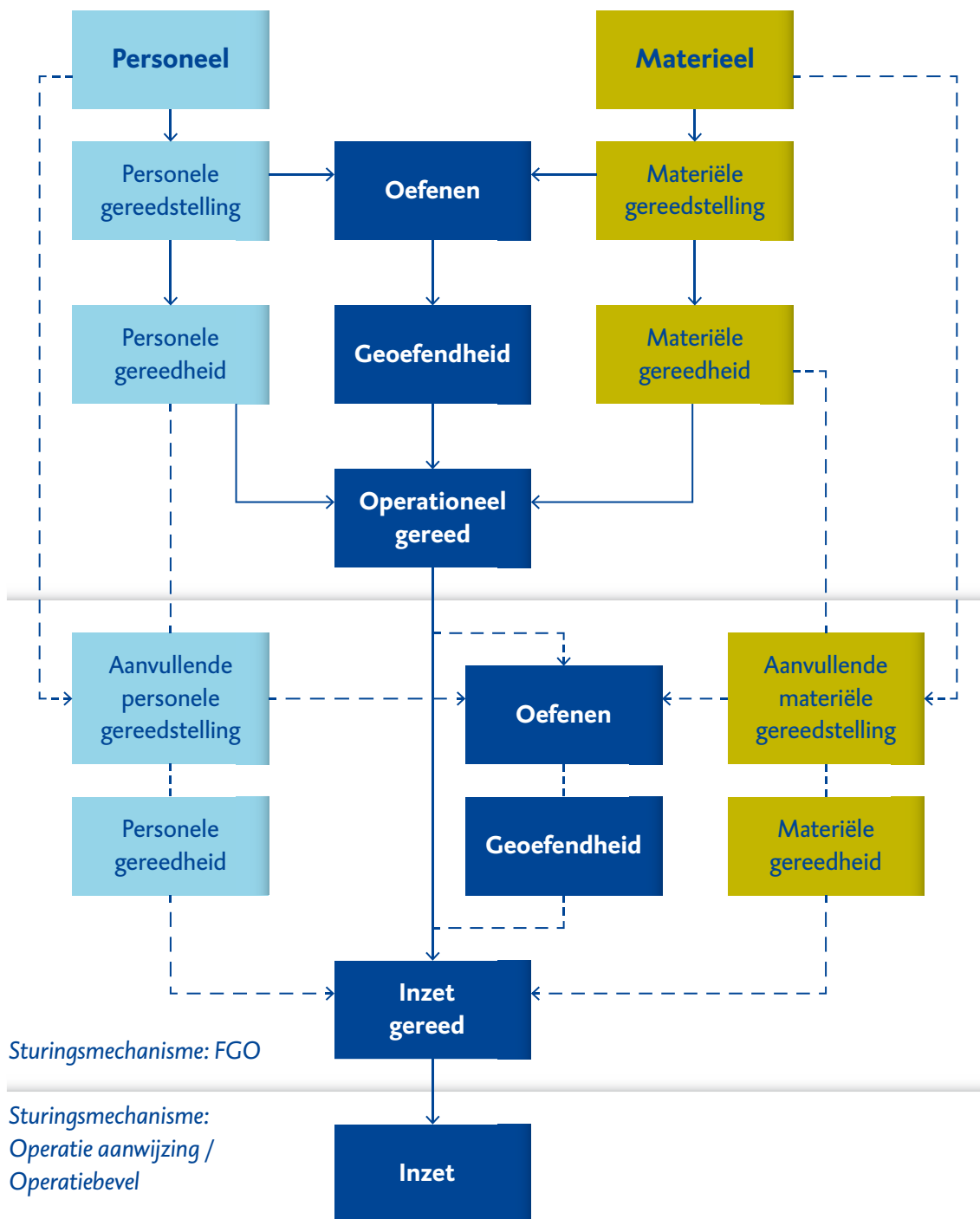
2.2.2 Inzetgereedheid

Bij het samenstellen van de eenheden die worden ingezet bij een missie, wordt in principe gebruik gemaakt van de eenheden die operationeel gereed zijn. Zij moeten eventueel nog een extra missiespecifieke training ondergaan ('opwerken') voor ze *inzetgereed* zijn. De eenheid voldoet dan aan de eisen die voor de betreffende missie zijn geformuleerd in de *formerings- en gereedstellingsopdracht* (FGO). Voor elke missie wordt een FGO opgesteld.

Dit systeem is in de interne aanwijzingen van de krijgsmacht weergegeven volgens figuur 3.

De aanvullende eisen in de FGO waaraan personeel moet voldoen, kunnen bijvoorbeeld bestaan uit geoefendheid in het uitvoeren van bepaalde patrouilles, het konvooirijden met escorte en het tijdig opmerken van berrmbommen. De aanvullende eisen voor materieel kunnen bestaan uit speciale apparatuur om berrmbommen onschadelijk te maken ('jammers'), of materieel waarmee de in te zetten eenheid normaal gesproken niet werkt. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om een bepaald type vervoermiddel, verbindingsmiddelen voor satellietcommunicatie of nachtzichtmiddelen. In zulke gevallen moet de in te zetten eenheid ook oefenen met dit materieel. Hiervoor is soms een rijexamen of een certificaat verplicht.

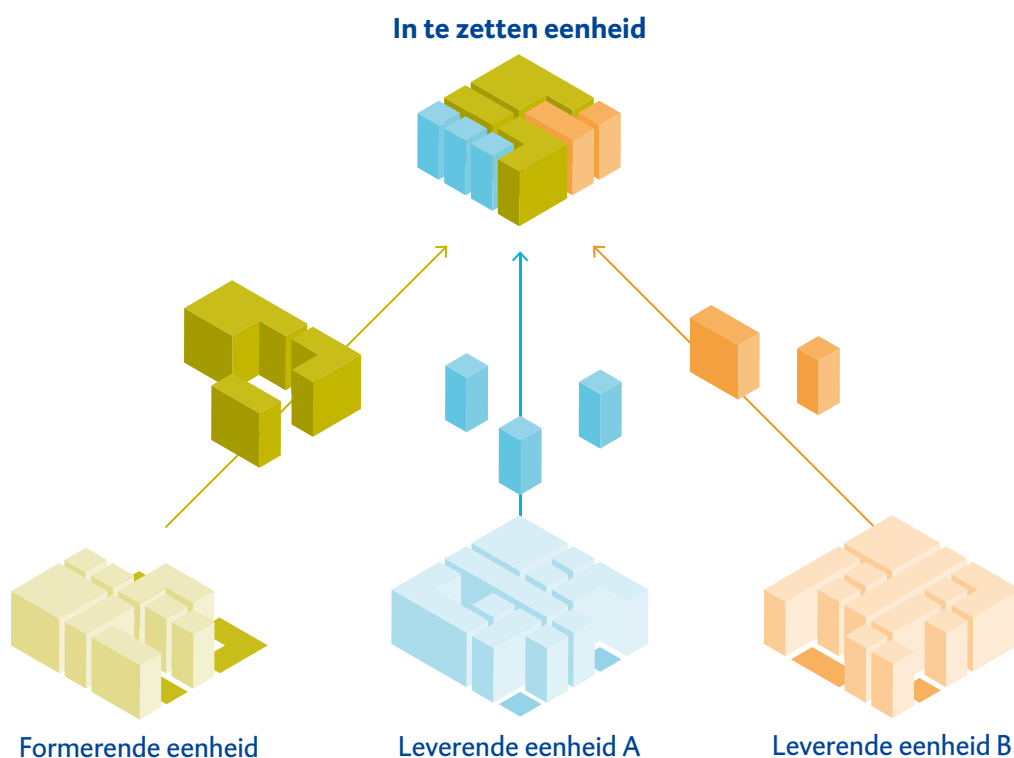
Sturingsmechanisme: AGCDS



Figuur 3 Samenhang operationeel gereed en inzetgereed. Bron: Ministerie van Defensie

Voor een bepaalde missie worden meestal eenheden of delen van eenheden samengevoegd tot een taakgroep die speciaal op de missie is toegesneden. Zo is de LRRPTG samengesteld uit verkennings- en lichte-infanterie-eenheden van de infanteriebataljons van de Luchtmobiele Brigade (LMB) en brigadeverkenning-eskadrons (BVE) van de Landmacht, aangevuld met diverse andere specialisten en specifiek materieel. Eén van de leverende eenheden is aangewezen als formerende eenheid. Dat is doorgaans de eenheid die het grootste aandeel levert. Deze eenheid is verantwoordelijk voor het opwerktraject van de in te zetten taakgroep.

Voor een missie worden eenheden of delen van eenheden samengevoegd



Figuur 4 Formering van een samengestelde taakgroep

Bij een samengestelde taakgroep heeft het opwerken een extra functie, namelijk de afzonderlijke delen te laten integreren tot één eenheid.

Bij de afsluiting van het opwerktraject voor een missie rapporteert de commandant van de formerende eenheid aan de commandant van het OpCo in een *gereedmeldingsbrief* dat de uit te zenden eenheid inzetgereed is. De commandant van het OpCo meldt dit vervolgens aan de CDS.

Volgens het gereedstellingsproces is een eenheid inzetgereed wanneer ze naar het missiegebied vertrekt. Na aankomst in het missiegebied krijgt de eenheid nog een laatste training: de *Combat Enhancement Training / Force Integration Training* (CET/FIT). Deze training is primair bedoeld om te wennen aan de weersomstandigheden en om te zorgen voor de operationele integratie met (internationale) partners. Meestal is er een speciaal oefenprogramma zodat alle eenheden hun *skills en drills* nog kunnen oefenen onder de lokale omstandigheden (*'in-theatre training'*).

2.3 Gereedstelling LRRPTG

We zijn nagegaan of de gereedstelling van de LRRPTG volgens het in de vorige paragraaf beschreven formele proces is verlopen.

2.3.1 Operationeel gereed met beperkingen

Het gereedstellingsproces van de krijgsmacht gaat ervan uit dat voor de samenstelling van in te zetten eenheden in principe geput wordt uit eenheden die operationeel gereed zijn.

Uit de door ons geraadpleegde interne gereedheidsrapportages van de eenheden die in 2017 de LRRPTG vormden, bleek dat deze eenheden van tevoren nog niet alle de status 'operationeel gereed' bereikt hadden. Volgens de rapportages kwam dit door personele onderbezetting, het hoge operationele tempo, civiele steunverlening (incidenten, ceremonies, et cetera) en gebrekkige beschikbaarheid en inzetbaarheid van materieel.

Uit de gesprekken die wij in dit onderzoek met medewerkers van het Ministerie van Defensie hebben gevoerd, blijkt het ontbreken van operationele gereedheid bij deze eenheden niet strijdig met het formele gereedheidsproces, omdat dit er immers van uitgaat dat *in principe* uit eenheden wordt geput die operationeel gereed zijn. Volgens het Ministerie van Defensie hoeft het ontbreken van operationele gereedheid de inzetbaarheid in een missie niet in de weg te staan, zolang de vaardigheden die in de missie nodig zijn maar worden beheerst. Ook kan voor de samenstelling van een taakgroep voor een missie niet altijd geput worden uit operationeel gereede eenheden, omdat de inzet soms specifieke capaciteiten vergt die niet altijd door al operationeel gereede eenheden geleverd kunnen worden.

De interne aanwijzing van de CDS voor het gereedstellingsproces stelt inderdaad dat voor inzet in principe wordt geput uit operationeel gereedgestelde capaciteiten. Het formele

gereedstellingsproces laat dus toe dat voor inzet bij wijze van uitzondering gebruik gemaakt kan worden van eenheden die nog niet (volledig) de status van operationele gereedheid hebben.

In de praktijk zijn er aanzienlijk minder eenheden in de krijgsmacht operationeel gereed dan volgens de AGCDS is beoogd. Uit de inzetbaarheidsrapportages die minister van Defensie naar de Tweede Kamer stuurt, blijkt dat afgelopen jaren structureel eenheden van de krijgsmacht operationeel gereed zijn 'met beperkingen'. Ze voldoen dan volgens de commandant (nog) niet volledig aan de eisen van operationele gereedheid en zijn dus niet all round inzetbaar, maar wel voor bepaalde taken. Door de beperkingen in operationele gereedheid is er daarom vaak sprake van een verschil tussen wat een eenheid of militair wordt geacht te kunnen om operationeel gereed te zijn, en de daadwerkelijke gereedheid. Dit bemoeilijkt ook het putten uit operationeel gereede eenheden voor inzet in missies.

Als eenheden niet volledig operationeel gereed zijn als zij voor de in te zetten taakgroep zijn geselecteerd, moeten zij tijdens het oefenen op inzetgereedheid ook nog werken aan operationele gereedheid - voor zover relevant voor de missie. Dit vormt een extra belasting voor het opwerktraject.

2.3.2 Laat geïntegreerd oefenen

De LRRPTG is samengesteld uit verschillende onderdelen. Om die geïntegreerd te laten oefenen, was het nodig dat de onderdelen tijdig bijeenkwamen. Bij de verschillende rotaties van de LRRPTG lukte dat niet altijd. Uit de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek met de Landmacht hebben gevoerd over het opwerktraject van de LRRPTG bleek dat de late politieke besluitvorming over de voortzetting van de missie in 2017 een hindernis vormde voor het gezamenlijk oefenen. Dat gold in het bijzonder voor de eerste rotatie van de LRRPTG, die vanaf december 2016 tot april 2017 in Mali was. Het is in zo'n geval wel mogelijk om de inzet voor te bereiden op basis van voorlopige besluiten, maar door het gebrek aan formele status zijn dan alleen beperkte voorbereidingen mogelijk. Ook de tweede rotatie van de LRRPTG kampte hiermee, waardoor slechts een deel van de integratie-oefening kon worden uitgevoerd. Dit was er de oorzaak van dat de LRRPTG-rotaties niet optimaal waren ingewerkt met elkaar, voordat ze naar Mali werden uitgezonden, zodat dit na aankomst in Mali alsnog moest gebeuren.

Samenloop met individuele trainingen en opleidingen

Een andere belemmerende factor voor het geïntegreerd oefenen in de opwerkperiode is de samenloop met noodzakelijke individuele trainingen en opleidingen. Dat gold bij de LRRPTG bijvoorbeeld voor de *Forward Air Controllers* (FACer) die met gespecialiseerde verbindingssapparatuur aanwijzingen geven voor vuursteun uit de lucht. Deze gespecialiseerde medewerkers moeten periodiek trainen en gecertificeerd worden om hun werk te mogen doen. Die training en certificering vindt plaats in de Verenigde Staten en daarbij dient de specialist de eigen apparatuur mee te nemen. Doordat zo niet alleen de FACer, maar ook zijn apparatuur niet aanwezig is, kan de opwerkende eenheid ook niet oefenen met een vervangende FACer. Belangrijke onderdelen van het opwerktraject kunnen dan niet in Nederland worden geoefend.

2.3.3 Onvolledige oefenset

In Mali moet de LRRPTG soms met materieel werken dat niet tot de standaarduitrusting behoort van de eenheden waaruit de LRRPTG is samengesteld. Dat gold bijvoorbeeld voor het open terreinvoertuig, voor de nachtzichtmiddelen en voor de verbindingsmiddelen voor satellietcommunicatie. De LRRPTG moest in het opwerktraject ook met dit onbekende materieel leren werken. Bij het opwerken kreeg de LRRPTG hiertoe de beschikking over een oefenset met materieel dat afkomstig was uit een zelf gecreëerde oefenset van de Landmacht. Alle eenheden van het OpCo gebruiken deze oefenset bij het opwerken, als ze zelf niet over oefenmaterieel beschikken. In ons onderzoek signaleerden we dat deze oefenset niet compleet was. Er waren tekorten aan voertuigen, nachtzichtmiddelen en verbindingssapparatuur.

Voorbeelden van de incomplete oefenset

De oefenset die beschikbaar was voor de LRRPTG vertoonde verschillende gebreken. 10 van de 12 terreinvoertuigen die aanvankelijk voor het opwerken van de LRRPTG waren bestemd, werden door de Landmachtstaf toegewezen aan andere eenheden zonder overleg met de Luchtmobiele Brigade die als formerende eenheid verantwoordelijk was voor het opwerken. Sommige verbindingsmiddelen, waaronder de radio's voor satellietcommunicatie, waren onbruikbaar doordat er onderdelen zoals antennes ontbraken. Om toch te kunnen oefenen werd het gebruik van de radio gesimuleerd met een satelliettelefoon. Eenheden die moesten opwerken leenden soms zelf materieel bij andere eenheden, of huurden voertuigen bij een commercieel bedrijf.

Op basis van correspondentie binnen de Luchtmobiele Brigade stellen we vast dat de commandanten van de LRRPTG het probleem van de tekorten in de oefenset intern hebben aangekaart, maar dat bij de Landmachtstaf nauwelijks mogelijkheden werden gezien om de oefenset op het vereiste niveau te krijgen.

2.3.4 Beperkingen oplossen in missiegebied

De drie onderzochte rotaties van de LRRPTG waren op het moment van hun uitzending naar Mali nog niet inzetgereed. Ze waren met name nog onvoldoende geoefend in het werken met de bijzondere verkenningapparatuur van de Fenneks en met nachtzichtmiddelen. Er werd ook niet altijd voldaan aan de eisen die specifiek voor deze missie in de FGO waren geformuleerd, zoals vaardigheid in het rijden met de terreinvoertuigen en in het bedienen van de apparatuur voor langeafstand-satellietcommunicatie. Gebrekkige beschikbaarheid van oefenmaterieel was hiervan vaak de oorzaak. Het probleem van het onvoldoende geoefend zijn kon pas in het missiegebied worden opgelost, omdat daar het benodigde materieel wel aanwezig was. Zo moesten rijexaminatoren naar het missiegebied worden gevlogen om de benodigde rijexamens af te nemen.

2.3.5 Gereedmeldingsbrieven

Voor elke rotatie LRRPTG is er een gereedmeldingsbrief opgesteld. In ons onderzoek zijn we nagegaan in hoeverre er in die brieven melding is gemaakt van beperkingen in de inzetgereedheid van de opgewerkte LRRPTG-eenheden voor hun vertrek naar Mali. Dat is in geen van de drie brieven het geval. In algemene zin wordt gesproken over 'uitdagingen in het oefen- en trainingstraject', en over 'wijzigingen in oefensets'. De conclusie is steeds dat het opwerktraject met succes is doorlopen en dat de eenheid gereed is voor haar taak. In geen van de brieven wordt deze conclusie nader onderbouwd of toegelicht.

Volgens de door ons gesproken medewerkers van het Ministerie van Defensie is het niet gebruikelijk om de tekorten in inzetgereedheid van de uit te zenden eenheid te melden in de gereedmeldingsbrief wanneer deze tekorten in het inzetgebied weggewerkt kunnen worden. In deze brief worden slechts de zaken gemeld die niet kunnen worden opgelost.

Door deze aanpak hebben de gereedmeldingsbrieven vooral een formele inhoud en missen ze de mogelijkheid om problemen en tekortkomingen te signaleren. Dat wordt nog versterkt door het feit dat er geen melding wordt gedaan nadat de gebreken zijn opgelost in het missiegebied. Feitelijk bestaat er dus geen enkele formele schriftelijke vaststelling dat de ingezette eenheid werkelijk en volledig inzetgereed is.

Aanbevelingen

- We bevelen de minister van Defensie aan dat zij zorg draagt dat eenheden die opwerken voor missies beschikken over voldoende en adequaat oefenmaterieel.
- We bevelen de minister van Defensie aan dat zij zichtbaar laat vaststellen dat uitgezonden eenheden daadwerkelijk voldoen aan de voor de missie geformuleerde vereisten.

3 Gereedheid in de missie

3.1 Conclusie

Ons bezoek aan Kamp Castor in Gao laat het beeld zien van een strak georganiseerde missie. Uit de interne rapportages die in dezelfde periode werden uitgewisseld met Nederland, blijkt echter dat de LRRPTG in 2017 te kampen had met gebreken in het materieel. De oorzaken lagen vooral in de klimatologische- en terreinomstandigheden in Mali, de schaarse beschikbaarheid van onderdelen en in gebrekkig of uitgesteld onderhoud. Het Ministerie van Defensie had de missie op deze punten beter kunnen voorbereiden, vooral door het opstellen van een instandhoudingsplan voor het missiematerieel. De interne procedures vereisen dit ook.

Het verschil tussen het beeld van de 'geoliede machine' en de feitelijke situatie in het missiegebied met structurele problemen rond materieel en reserve-onderdelen wordt aan het oog onttrokken door het improvisatievermogen van de militairen in de missie. Dat zorgt ervoor dat het doorgaans toch steeds lukt om de geplande operaties uit te voeren. De commandanten van de LRRPTG in het missiegebied moesten daarbij regelmatig de keuze maken tussen behoud van het materieel, effectiviteit van de missie en de veiligheid van hun mensen.

3.2 Algemeen beeld van de missie Mali

De voortgangsrapportages over de missie Mali aan het parlement schetsen het beeld van een adequaat functionerende missie, die weliswaar met materiële problemen te kampen heeft, maar die desondanks goed berekend is op de taken. Datzelfde laten de interne evaluaties die de commandanten van de LRRPTG hebben opgesteld, zien.

Ook tijdens het bezoek van de Algemene Rekenkamer aan de missie in Mali in juli 2017 presenteerde Kamp Castor zich als een strak georganiseerd kamp met professioneel opererend personeel. De operatie buiten het kamp die we bijwoonden, bevestigde de indruk dat de LRRPTG goed getraind is.

In ons onderzoek zien we dat dit beeld genuanceerd moet worden.

3.3 Gebreken in het materieel

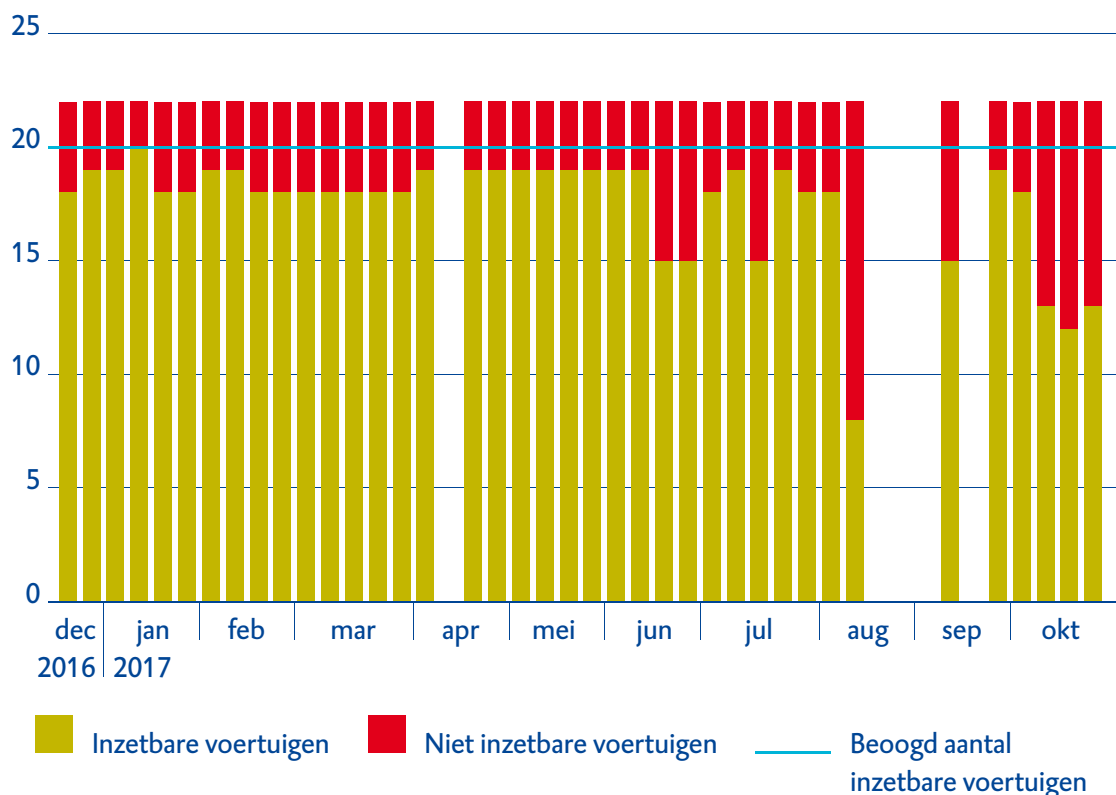
De LRRPTG had te maken met gebreken in het materieel. Dat blijkt uit de rapportages uit het missiegebied. In deze paragraaf gaan we in op de aard en oorzaken van de gebreken.

3.3.1 Verminderde inzetbaarheid voertuigen

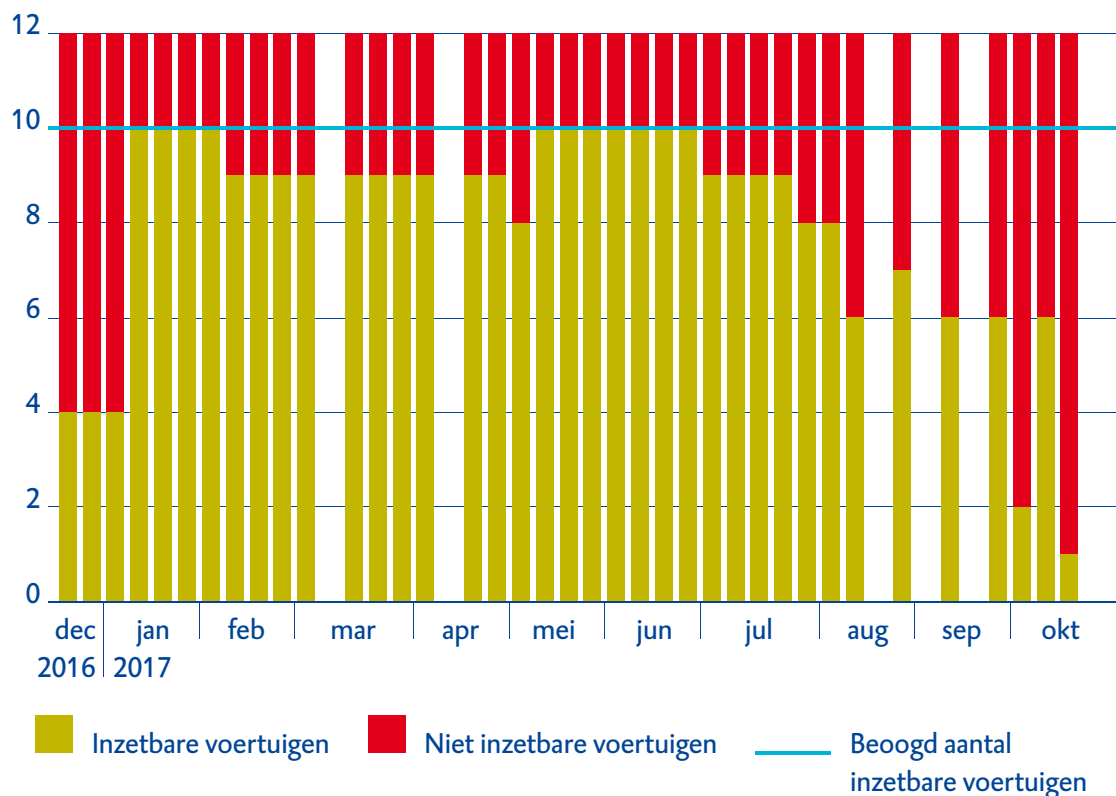
De LRRPTG is speciaal opgezet voor het uitvoeren van verkenningen en patrouilles op grote afstand van het kamp in Gao. De operaties van de LRRPTG strekken zich uit tot ver in de omgeving en kunnen soms vele dagen duren. De LRRPTG is voor deze operaties in hoge mate afhankelijk van de voertuigen, waaronder de terreinvoertuigen en de gepantserde Fennek-verkenningsvoertuigen. De open terreinvoertuigen zijn al sinds 2014 in het missiegebied. De Fenneks zijn bij de eerste rotatie van de LRRPTG (december 2016) ingebracht.

De rapportages uit 2017 laten zien dat het aantal inzetbare voertuigen van de LRRPTG steeds verder daalde onder het voor de missie beoogde aantal.

De figuren 5 en 6 laten zien hoe het in 2017 was gesteld met de gereedheid van de terreinvoertuigen en van de Fennek. We zijn in deze grafiek uitgegaan van het gerapporteerde aantal inzetbare voertuigen in de betreffende week. Voor sommige weken hebben we geen gegevens.



Bron: Ministerie van Defensie



Figuur 6 Gereedheid van de Fennek in Mali per week van december 2016 tot oktober 2017.

Bron: Ministerie van Defensie

De gebreken werden veroorzaakt door de klimatologische- en terreinomstandigheden, die een zware tol eisten van de voertuigen. De voertuigen vertoonden herhaaldelijk scheuren en andere gebreken, die slechts met moeite konden worden hersteld en bovendien na een volgende operatie weer terugkwamen.

Gebreken traden ook op doordat voertuigen niet altijd tijdig hun onderhoud kregen. Dat kwam doordat ze soms opnieuw ingezet moesten worden voor operaties buiten de poort, bijvoorbeeld omdat geschikte vervanging ontbrak.

De situatie was halverwege 2017 zo ernstig dat een van de commandanten in een rapportage uit het missiegebied opmerkte dat voor 80% van het voertuigenpark van de LRRPTG “volgens Nederlandse maatstaven een rijverbod zou gelden.” In de tweede helft van het jaar had volgens een van de commandanten 78% van het personeel geen vertrouwen meer in het materieel van de LRRPTG.

3.3.2 Ontoereikende aanvoer reserveonderdelen en ander materieel

Het herstel van defecte voertuigen werd bemoeilijkt doordat de voorraad reserveonderdelen in het missiegebied vrijwel voortdurend sterk achterbleef bij wat nodig was om de voertuigen ter plaatse inzetbaar te houden. Naarmate het jaar 2017 vorderde, werd het gebrek aan onderdelen steeds nijpender, vooral doordat de voertuigen steeds meer gebreken vertoonden.

Ook fouten in leveringen reserveonderdelen en andere goederen

Niet alleen was er in 2017 sprake van onvoldoende toevoer van voorraden, ook werden soms ondeugdelijke of defecte onderdelen naar de missie gestuurd. Dat betrof niet alleen de voertuigen, maar ook ander materieel. De rapportages laten voorbeelden zien:

- bedieningsapparatuur voor essentiële waarnemingsmiddelen van de LRRPTG, per abuis zonder software ingekocht;
- spoorstangen met gescheurde rubberen hoezen, gedemonteerd uit voertuigen in Nederland; stalen platen voor in de scherfvesten die niet in de vesten pasten;
- materialen waarvan de keuringsdatum al is verstreken;
- verkeerde banden voor Scania-vrachtauto's;
- nieuw Raven (UAV-) systeem zonder de benodigde batterijen; opnieuw in januari 2018.

Elk van deze fouten is na ontdekking hersteld.

3.3.3 Logistieke reserve niet snel inzetbaar

De LRRPTG beschikte over enkele extra Fenneks en open terreinvoertuigen als 'logistieke reserve'.

De voertuigen in de logistieke reserve waren bedoeld om ingezet te kunnen worden wanneer één van de andere voertuigen in reparatie was. Met deze reservecapaciteit zou de LRRPTG steeds over de benodigde voertuigen kunnen beschikken, terwijl noodzakelijk onderhoud of reparatie eveneens doorgang kon vinden.

Een voorwaarde hiervoor is dat de voertuigen in de logistieke reserve inzetbaar zijn en identiek zijn aan de andere voertuigen, dat wil zeggen: compleet en met dezelfde modificaties. Een tweede voorwaarde is dat de herstelcapaciteit en de onderdelenvoorraad groot genoeg zijn voor een haalbaar rouleersysteem.

Gedurende een groot deel van 2017 was aan deze voorwaarden niet voldaan. Uit de rapportages uit het missiegebied blijkt dat met name de Fenneks die waren meegestuurd als logistieke reserve, noch geschikt noch uitgerust waren om ze snel te kunnen inzetten.

3.3.4 Problemen rond essentiële hulpmiddelen

Voor het uitvoeren van verkenningen en patrouilles op grote afstand van het kamp in Gao is de LRRPTG ook afhankelijk van essentiële hulpmiddelen, zoals satelliet-verbindings-apparatuur en nachtzichtmiddelen.

Met name in de eerste helft van 2017 had de LRRPTG een ernstig tekort aan nachtzichtmiddelen; de LRRPTG beschikte over 60% van de vereiste hoeveelheid nachtzichtmiddelen. Om toch acties te kunnen uitvoeren, werden bij wijze van tijdelijke oplossing nachtzichtmiddelen gedeeld. Als echter niet elke groep over nachtzichtmiddelen beschikt kan er geen 'overlap' gedaan worden: is een groep op operatie en wil de commandant een tweede groep inzetten terwijl de eerste nog niet terug is op de basis, dan kunnen de nachtzichtmiddelen niet overgedragen worden. De tweede groep moet dan wachten tot de eerste groep terug is. Er was ook een tekort aan binoculaire kijkers, die de chauffeurs nodig hebben. Daardoor kon de LRRPTG niet altijd 's nachts ingezet worden. Pas in de loop van 2017 kon het aantal nachtzichtmiddelen worden aangevuld.

De LRRPTG beschikt in Mali over verschillende typen verbindingsmiddelen. Belangrijk is vooral de satellietradio. Gedurende heel 2017 deden zich voortdurend problemen voor met de satellietradio's. Onderhoud in Mali was tevoren niet voorzien, maar werd door de omstandigheden wel noodzakelijk. Door schaarste aan dit type radio in Nederland was vervanging ook niet goed mogelijk. Daarom hield de onderhoudsafdeling in kamp Castor (het hersteldetachment) de toestellen soms 'op alternatieve wijze' werkend. Op onze vraag wat het hersteldetachment hiermee bedoelt, was het antwoord: "Met eenvoudige middelen."

3.4 Geen instandhoudingsplan opgesteld

In de interne voorschriften van de krijgsmacht staat dat er voor elke missie een op de omstandigheden in de missie afgestemd instandhoudingsplan voor het materieel wordt opgesteld. In dit plan wordt vastgelegd hoe onderhoud van het materieel en de aan te houden voorraden reserveonderdelen geregeld zijn.

Voor de missie Mali is een dergelijk plan nooit opgesteld. Dat kwam aanvankelijk omdat uitgegaan was van een missie van slechts twee jaar (tot eind 2015). Bij de herhaalde jaarlijkse verlengingen daarna, telkens voor één jaar, werd volgens het Ministerie van Defensie steeds de afweging gemaakt dat het niet nodig was voor het resterende jaar zo'n plan te maken.

Door het ontbreken van een instandhoudingsplan ontbrak bij de missieleiding een actueel integraal overzicht van de technische staat van de voertuigen. Mede hierdoor is de missie ingezet en voortgezet met voertuigen die uiteindelijk niet meer voldoende op hun taak berekend waren. De voertuigen waren ingebracht voor een bepaalde tijd. Met name de open terreinvoertuigen waren al sinds 2014 in Mali in gebruik. Pas in 2018, nadat het

mandaat van de missie al drie keer verlengd was en de toestand van de voertuigen ernstig verslechterd was, hebben de Landmacht en de Directie Operaties (DOPS) alsnog een instandhoudingsplan gemaakt. Volgens de Landmacht is het vervangen van de voertuigen echter geen optie, aangezien de Landmacht niet over vervangende voertuigen beschikt.

3.5 Ondersteuning van de missie vanuit Nederland

Het Ministerie van Defensie heeft een procedure vastgesteld voor de begeleiding en ondersteuning vanuit Nederland van de buitenlandse missies van de krijgsmacht. De dagelijkse en wekelijkse rapportages van de commandanten van de verschillende onderdelen in het missiegebied staan centraal in de procedure. Deze rapportages komen binnen bij DOPS, die verantwoordelijk is voor de begeleiding en ondersteuning van de missie vanuit Nederland. Indien nodig informeert DOPS de CDS en de bewindspersonen. Daarnaast is er nagenoeg dagelijks telefonisch contact tussen de missieleiding in Mali en DOPS.

Naar aanleiding van de rapportages uit het missiegebied neemt DOPS actie, eventueel samen met andere betrokken Defensieonderdelen. Dat kan zijn dat het probleem dat in de rapportages wordt gemeld, wordt aangepakt, maar soms kan dat niet, of niet snel.

Uit de interviews die wij hebben gehouden met personeel van de LRRPTG kwam naar voren dat DOPS niet altijd deze acties terugkoppelt aan de missie, vooral als oplossingen langer duren of niet haalbaar worden geacht. Dat levert naast operationele vertragingen ook onbegrip en frustratie op bij het personeel in de missie. Het beeld leeft onder het personeel in de missie dat er bij DOPS soms onvoldoende gevoel van urgentie is bij het nemen van besluiten over verzoeken vanuit de missie, dat besluiten over te veel schijven lopen en dat het ook na het nemen van een besluit lang duurt voordat daar invulling aan wordt gegeven.

Voorbeeld van moeizaam verloop bestelling uit missiegebied

De commandant van de LRRPTG-2 heeft het verzoek ingediend voor de aanschaf van uniforme hittebestendige shirts – dezelfde als die van de SOLTG en LRRPTG-1. Die shirts zijn belangrijk vanwege het klimaat in Mali.

De procedure verliep als volgt:

- December 2016: personeel LRRPTG-2 staat gepland om de persoonsgebonden uitrusting (PGU) inclusief shirts te komen passen. Hierna werd voor deze spullen een *Aanvraag tot Bestelling* (ATB) ingediend.
- In februari 2017 zond de afdeling Logistiek van de LRRPTG de ATB door naar DOPS, waar onduidelijkheid ontstond over de vraag wie dit zou moeten tekenen. Ook was er twijfel over de noodzaak voor deze shirts.
- In maart liet DOPS weten dat het opnemen van de shirts in de PGU afgekeurd was.
- April 2017: bij aankomst in Mali besloot de Contingents Commandant dat hij, aangezien het bedrag onder € 50.000 bleef, de shirts onder zijn verantwoordelijkheid toch kon kopen. DOPS greep echter in: “Het PGU voldoet.”
- Mei 2017: DOPS laat weten: “Als het PGU niet voldoet, is dit de verantwoordelijkheid van CLAS” Daarop doet de LRRPTG een verzoek aan CLAS, dat belooft te bestellen.
- Juni 2017: CLAS deelt mee dat de gebruikelijke leverancier niet kan leveren. De LRRPTG ontdekt zelf dat de leverancier van de shirts in Zweden wel kan leveren. CLAS belooft te bestellen.
- Hierna volgt het bericht dat de shirts niet geleverd kunnen worden omdat het Korps Commandotroepen nét de hele voorraad heeft besteld.

Uit documentatie die we hebben bestudeerd, blijkt dat de krijgsmachtorganisatie in Nederland doorgaans adequaat reageert op signalen van de LRRPTG over gereedheid, met name als het gaat om het materieel. Na melding van de tekorten tijdens de eerste rotatie van de LRRPTG zijn er bijvoorbeeld nachtzichtmiddelen en jammer-installatieteams naar Gao gestuurd, waardoor die problemen goeddeels opgelost werden. In oktober 2017 kondigde de minister van Defensie een operationele pauze voor de missie af van 29 september tot en met 21 oktober. Dit was naar aanleiding van de publicatie van het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) over het mortierongeval in Kidal. DOPS maakte van deze pauze gebruik om gespecialiseerde lassers naar Gao te sturen. Deze lassers slaagden erin om de steeds optredende lasscheuren in de voertuigen fundamenteel aan te pakken. Doordat de voertuigen tijdens de drie weken durende pauze niet gebruikt werden, konden ook veel andere gebreken worden hersteld. In deze periode kwam ook een grotere stroom reserveonderdelen op gang die bovendien sneller ter plaatse was.

3.6 Omgaan met onvoldoende gereed materieel

Commandanten van de LRRPTG hebben 4 opties bij de omgang met defecte voertuigen:

- uitstel van onderhoud;
- reductie aantal voertuigen per operatie;
- aanpassing samenstelling operatie;
- reductie aantal operaties buiten de poort.

Van deze opties is alleen de laatste, minder operaties buiten de poort, niet toegepast.

“Buiten de poort wordt het geld verdiend”, stelde een van de commandanten, doelend op het belang van de effectiviteit van de missie. Wij troffen inderdaad geen gecancelde operaties aan in de interne rapportages.

De commandanten waren zich bewust van de nadelen van de toegepaste opties. Uitstel van onderhoud verslechtert de staat van de voertuigen nog meer; reductie van het aantal voertuigen per operatie of aanpassing van de samenstelling van de operatie kan risico's inhouden voor de veiligheid van het personeel in die operatie. Zulke veiligheidsrisico's werden met DOPS besproken, voor de commandant voor deze optie koos.

Aanbeveling

We bevelen de minister van Defensie aan dat zij organiseert:

- dat een militaire missie voldoende is uitgerust met materieel en reserveonderdelen, afgestemd op de klimatologische- en terreinomstandigheden en op de verwachte duur van de missie en
- dat voor het onderhoud van het materieel een daarop afgestemd instandhoudingsplan is opgesteld.

4 Gevolgen buiten de missie

4.1 Conclusie

De inzet voor de missie Mali en de organisatie ervan hebben gevolgen voor andere onderdelen van de krijgsmacht. Eenheden in Nederland ondervinden door de missie belemmeringen in hun eigen opwerktraject doordat zij essentiële mensen en middelen hebben moeten afstaan, maar bij terugkeer hiervan ook door de trainingsachterstand die door de missie is opgelopen.

De minister van Defensie heeft in de informatie aan het parlement een aantal van zulke gevolgen genoemd, maar dat gebeurt niet structureel. Uit wat de minister aan het parlement heeft gemeld blijkt ook dat die gevolgen niet specifiek voor de missie Mali zijn, maar gelden voor de meeste van de door de krijgsmacht uitgevoerde missies.

Door deze gevolgen vormt de missiedruk inmiddels een risico voor het bereiken van de doelstelling om in 2021 de basisgereedheid van de krijgsmacht op orde te hebben.

4.2 Gevolgen van missie voor de rest van de krijgsmacht

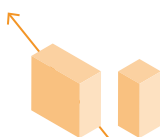
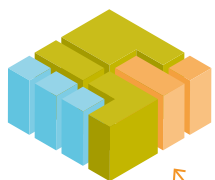
4.2.1 Gevolgen door afstaan van mensen en middelen

In paragraaf 2.2 beschreven we hoe de Nederlandse krijgsmacht voor missies vaak een taakgroep formeert die is toegesneden op de missie. Deze werkwijze impliceert dat andere krijgsmachteenheden hun mensen of middelen moeten afstaan aan de eenheid die wordt ingezet. Idealiter is dat een hele compagnie of een andere organiek zelfstandig opererende eenheid. Dat past in de systematiek van een vierslag, waarbij vier eenheden beschikbaar zijn om de voortdurende inzet van één eenheid te waarborgen. De andere compagnieën kunnen zelfstandig voor hun taken opwerken, of, als dat zo is gepland, de uitgezonden compagnie in een volgende rotatie aflossen.

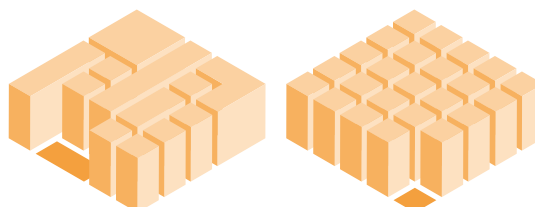
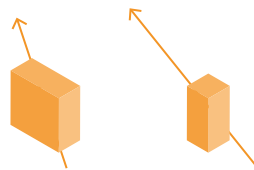
Het gaat in de praktijk echter vaak om delen uit compagnieën, of om materieel of personeel waarvan de krijgsmacht maar een beperkte hoeveelheid heeft. In die gevallen is de eenheid die deze middelen afstaat incompleet en ondervindt ze vervolgens zelf moeilijkheden bij het opwerken voor de regulier aangewezen taken. Om toch te kunnen voldoen aan de gereedheidseisen, proberen de leverende eenheid soms de gaten op te vullen door personeel of materieel te betrekken van weer andere eenheden.

De eenheid die materieel of personeel afstaat aan de missie vult gaten op vanuit andere eenheden

In te zetten eenheid



Leverende eenheid

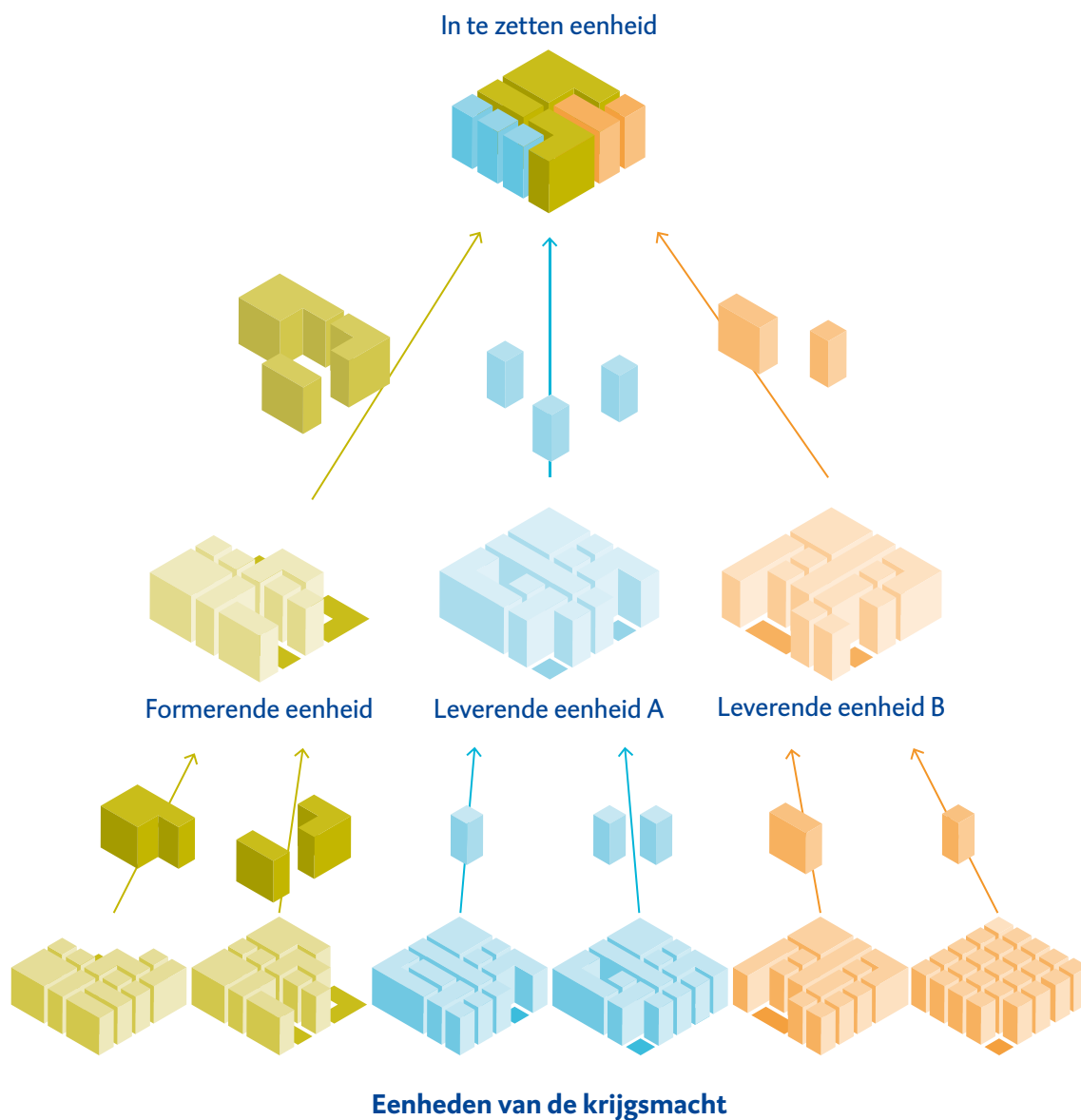


Eenheden van de krijgsmacht

Figuur 7 Leverende eenheden aan de samengestelde taakgroep voor een missie

Op deze manier is het aantal eenheden dat geraakt wordt door een missie aanzienlijk groter dan alleen het aantal leverende eenheden. De voetafdruk die een missie achterlaat in de rest van de krijgsmacht, ook al is die missie in grootte en doorlooptijd beperkt, is vaak groter dan de omvang van de missie zou doen vermoeden. Dit geldt vooral bij missies van de Landmacht.

Het aantal eenheden dat geraakt wordt door een missie is aanzienlijk groter dan alleen het aantal leverende eenheden



Figuur 8 Voetafdruk van een samengestelde taakgroep in de rest van de krijgsmacht

Voorbeeld van gevolgen inzet LRRPTG voor eenheden in Nederland

Een voorbeeld van de gevolgen die de inzet van de LRRPTG in 2017 had voor de leverende eenheden, zijn de vuursteunteams die de LRRPTG nodig had. Deze teams moeten vanuit de Fennek de verkenning- en patrouille-eenheden voorzien van vuursteun. Hiervoor beschikken ze over relatief zware wapens, zoals een raketwerper en verschillende typen mitrailleurs. Een van de bataljons van de Landmacht was gevraagd om twee vuursteunteams te leveren aan de missie. Doordat de teams tevoren al te maken hadden met personele onderbezetting, was er voor het resterende bataljon nog maar 20% van de reguliere vuursteuncapaciteit over om de normale training uit te voeren. Het bataljon had ook materiaal af moeten staan aan de missie, zoals de radio's die nodig zijn bij vuursteun. Radio's lenen bij andere eenheden lukte niet omdat ook die eenheden hun radio's aan de missie af hadden moeten staan. Hierdoor was er in 2017 in Nederland gedurende 13 weken geen radio beschikbaar binnen de eigen of een andere eenheid. Van een andere eenheid werd bijna de gehele staf ingezet voor de missie, waardoor alle taken en verantwoordelijkheden in bedrijfsvoering van de resterende eenheid in Nederland rustten op de schouders van enkele staffunctionarissen.

4.2.2 Gevolgen bij terugkeer uit de missie

Uit de in dit onderzoek door ons geraadpleegde interne gereedheidsrapportages van de krijgsmacht bleek dat eenheden die onderdelen aan de LRRPTG leverden, ook gevolgen ondervonden van de missie nadat de uitgezonden onderdelen na hun rotatie terugkeerden en weer op moesten werken voor operationele gereedheid. Met name de onderdelen van de Luchtmobiele Brigade hadden door de manier van opereren in de missie een trainingsachterstand opgelopen in vaardigheden die geen onderdeel waren van de missie, maar wel relevant voor andere reguliere taken. Omdat deze eenheden vóór hun missie op die onderdelen ook al beperkingen in hun gereedheid hadden, was de trainingsachterstand groot. De duur van de missie, van opwerken tot terugkeer, vertraagde hun toch al noodzakelijke herstel.

Als een eenheid als geheel is uitgezonden, kan die achterstand doorgaans binnen het reguliere oefenprogramma wel weer worden ingehaald. Lastiger is het wanneer onderdelen van eenheden zijn afgestaan en weer terugkeren. Uit interne managementsrapportages bij het Ministerie van Defensie blijkt dat de tactische ontwenning als gevolg van het uitvoeren van andere taken en het verlies van cohesie het herstel van de leverende eenheid bemoeilijken.

Daarbij komt dat de missiedruk ook gevolgen heeft voor de personele bezetting. Uit de gesprekken die we in dit onderzoek met functionarissen van de krijgsmacht hebben

gevoerd blijkt dat missies voor het Ministerie van Defensie een dubbel effect hebben. Enerzijds zijn missies belangrijk als realiteitservaring voor de krijgsmacht, ook al is die eenzijdig. Anderzijds heeft de zware missiedruk, waarbij sommige militairen meerdere malen achtereen op missies gestuurd worden, slechts onderbroken door de voorgeschreven uitzendbescherming, uitstroom van personeel tot gevolg. Hierdoor keert afgestaan personeel na terugkeer uit de missie lang niet altijd terug in de leverende eenheid.

4.3 Informatie aan het parlement over de gevolgen voor krijgsmacht

Artikel 100 van de Grondwet vereist dat de regering de Staten-Generaal vooraf inlichtingen verstrekt over de inzet of het ter beschikking stellen van onderdelen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Het in 2014 door de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie vastgestelde toetsingskader voor de artikel 100-brieven vereist dat in de artikel 100-brieven de militaire aspecten van de missie aandacht krijgen. Daarbij verlangt het toetsingskader dat ingegaan wordt op de haalbaarheid van de militaire missie, dat de risico's ervan in kaart worden gebracht, dat nagegaan wordt of de benodigde eenheden geschikt en beschikbaar zijn, dat de duur van de missie wordt vastgesteld met een regeling voor aflossing en vertrek, en dat verder ingegaan wordt op aspecten als gender, samenhang en financiën. Het toetsingskader vereist niet dat in de artikel 100-brieven ingegaan wordt op de gevolgen van de inzet op de gereedheid van de rest van de krijgsmacht.

Ondanks het feit dat het toetsingskader dit niet specifiek verlangt, hebben de gevolgen van de missie voor de gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht aandacht gekregen in de artikel 100-brieven over de missie Mali. Per brief verschillen echter de aspecten die in de brief aandacht krijgen. Zo wijst de minister van Defensie in de artikel 100-brief voor de eerste verlenging van de missie Mali tot en met 2016 erop dat deze missie beslag legt op verschillende capaciteiten en middelen van de krijgsmacht, zoals bijvoorbeeld helikopters en verbindingsmiddelen, en dat andere eenheden die hiervan afhankelijk zijn, hierdoor in hun opwerktraject worden gehinderd. Hierdoor ontstaan volgens de minister beperkingen in de operationele gereedheid van eenheden buiten de missie die pas na de beëindiging van de missie Mali geheel kunnen worden gecorrigeerd. In de artikel 100-brief voor de tweede verlenging van de missie tot en met 2017 noemt de minister de gevolgen voor de geoefendheid van de helikopterbemanningen en de beperkte hoeveelheid reserveonderdelen als reden voor de terugtrekking van de helikopters uit de missie. In de brief gaat ze daarentegen niet in op de gevolgen van de inzet voor de rest van de krijgsmacht. Hetzelfde geldt voor de artikel 100-brief voor de verlenging tot en met 2018. De artikel 100-brieven

voor de missie Mali besteden dus niet structureel en niet expliciet aandacht aan alle aspecten van de gevolgen van de missie voor de gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht.

De hiervoor beschreven impact die de missie heeft op de gereedheid van de rest van de krijgsmacht is niet specifiek voor de missie Mali. Al enkele jaren concludeerde de minister in de inzetbaarheidsrapportages dat de krijgsmacht volgens de eigen criteria al slechts “met beperkingen” kan voldoen aan de primaire taken ervan, verdediging van het nationaal en bondgenootschappelijk grondgebied en het uitvoeren van missies over de hele wereld. Veel eenheden haalden volgens de minister in de afgelopen jaren het in de AGCDS geëiste niveau van operationele gereedheid niet, zodat de krijgsmacht niet in staat is om alle taken die ervan verlangd worden, uit te voeren. De situatie in de missie Mali is ons inziens illustratief voor het bredere vraagstuk van balans tussen wat de krijgsmacht aankan en wat ervan wordt verwacht.

De brief aan de Tweede Kamer ‘Samenhang Nederlandse inspanningen in missies in 2018’ van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken, voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Veiligheid en Justitie gaat in op de gevolgen van de missies op de gereedheid en de inzetbaarheid van de krijgsmacht. In de brief zeggen de ministers dat zij zich ervan bewust zijn dat de krijgsmacht de afgelopen jaren veelvuldig en langdurig is ingezet, hetgeen een groot beroep heeft gedaan op diverse capaciteiten, schaarse ondersteuningsmiddelen, voorraden en munitie. In de brief melden de ministers dat inzet altijd impact heeft op het voortzettingsvermogen van de krijgsmacht en dat inzet derhalve in directe relatie staat met (het herstel van) de gereedheid en geoefendheid van de krijgsmacht.

Dit illustreert dat de door ons gesignaleerde gevolgen van de missie Mali niet specifiek voor deze missie opgaan, maar gelden voor alle missies die de krijgsmacht uitvoert.

Aanbeveling

We bevelen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan om in het door hen vastgestelde toetsingskader voor de artikel 100-brieven op te nemen dat in deze brieven met meer nadruk en helderheid ingegaan moet worden op de gevolgen van de missie voor de gereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht, met daarbij expliciet ook aandacht voor die gevolgen voor onderdelen van de krijgsmacht buiten de eenheid die uitgezonden wordt. Hierdoor kan ook het parlement deze zaken meewegen bij de besluitvorming.

4.4 Missiedruk risico voor herstel basisgereedheid in 2021

In de Defensienota van maart 2018 belooft de minister van Defensie: “We brengen de basis op orde bij de gereedheid, de operationele ondersteuning en de benodigde vervanging van wapensystemen.” In de begroting van het Ministerie van Defensie voor 2018 schrijft de minister hierover: “Onder leiding van de CDS is door de operationele commando’s een roadmap ‘Structureel Herstel Gereedheid’ opgesteld. Op grond hiervan is de prognose dat de basisgereedheid in 2021 zal zijn hersteld.”

Onze bevindingen in dit hoofdstuk laten zien dat het herstel van de basisgereedheid niet alleen afhankelijk is van de inspanningen van het Ministerie van Defensie om de eigen bedrijfsvoering in Nederland op orde te krijgen, maar dat nadrukkelijk ook gekeken moet worden naar de missiedruk als gevolg van inzet buiten Nederland. De gevolgen van de vele missies worden in de interne managementrapportages van de krijgsmachtonderdelen steeds vaker genoemd als oorzaak van de problemen die eenheden ondervinden in hun opwerktraject tot operationele gereedheid.

In 2017 voerde de krijgsmacht 18 militaire missies uit in 17 landen. Met de huidige missiedruk en de gevolgen die dit heeft, zien we reële risico’s voor het halen van de doelstelling om de basisgereedheid in 2021 hersteld te hebben.

Aanbeveling

We bevelen de minister van Defensie bij beslissingen over aantal, aard, omvang en duur van door de krijgsmacht uit te voeren missies eveneens mee te wegen of de doelstelling om de basisgereedheid van de krijgsmacht op orde te hebben in 2021 er door in gevaar komt.

5 Reactie bewindslieden en nawoord Algemene Rekenkamer

5.1 Reactie ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken

De ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken hebben mede namens de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 5 juni 2018 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we hun reactie samengevat weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

In hun reactie geven de ministers aan dat Nederlandse deelname aan missies een cruciaal onderdeel vormt van de internationale inspanningen van het kabinet voor de veiligheid van het Koninkrijk en het bevorderen van de internationale rechtsorde. Inzet richt zich met name op de instabiele regio's rondom Europa en vooral daar waar Nederlandse belangen in het geding zijn.

Volgens de ministers onderschrijft het kabinet de constatering van de Algemene Rekenkamer dat het grote en aanhoudende beroep op de krijgsmacht heeft geleid tot beperkingen in de inzetbaarheid. Het vermogen om eenheden langdurig, gelijktijdig en in hogere dreigings-scenario's in te zetten is aangetast. De intensivering van meer dan 1,5 miljard euro structureel per jaar zal de gereedheid en daarmee de inzetbaarheid wel verbeteren. Het kabinet onderschrijft volgens de ministers ook dat goed improviseren een goede voorbereiding vergt. De ministers herkennen zich niet in het beeld van een ad hoc werkwijze. Ze geven aan dat voorafgaand aan inzet altijd een grondig planningsproces wordt doorlopen en dat in voorkomend gevallen op basis van dit planningsproces van inzet wordt afgezien. De ministers stellen dat de veiligheid van het personeel altijd voorop staat.

De ministers wijzen er tevens op dat de basisgereedheid van de krijgsmacht als geheel niet volledig op orde hoeft te zijn om tot inzet te komen. Zij moeten er wel voor in staan dat in een missie sprake is van inzetgereedheid.

Vervolgens gaan de ministers in op onze aanbevelingen.

De ministers onderschrijven onze eerste drie aanbevelingen. Ze geven daarbij aan dat waar mogelijk wordt ingezet op een meerjarige betrokkenheid bij missies en een meerjarige samenwerking met partners. Dit komt volgens de ministers de effectiviteit van de inzet ten goede. Ze geven daarbij aan dat indien nodig de inzet wordt aangepast.

Ook onze aanbeveling dat de minister van Defensie zorg draagt dat eenheden die opwerken voor missies beschikken over voldoende en adequaat oefenmaterieel, neemt de minister van Defensie over. Ze merkt hierbij op dat het aanhoudende beroep op de krijgsmacht, in combinatie met knelpunten in de materiële gereedheid en schaarse (gevechts- en logistieke) ondersteuning nopen op dit moment tot het stellen van prioriteiten en dat de recente intensiveringen onder meer worden ingezet om de knelpunten op deze terreinen aan te pakken.

Onze aanbeveling dat de minister van Defensie zichtbaar laat vaststellen dat uitgezonden eenheden daadwerkelijk voldoen aan de voor de missie geformuleerde eisen, is volgens de minister al geïmplementeerd: commandanten van de formerende eenheid is opgedragen om schriftelijk te rapporteren over de gereedheid van de uit te zenden eenheid. De commandant van de uitgezonden eenheid houdt, gedurende zijn missie, in zijn reguliere rapportages de Commandant der Strijdkrachten op de hoogte van eventuele afwijkingen op de inzetbaarheid van zijn eenheid.

Ook onze aanbeveling om een militaire missie voldoende uit te rusten met materieel en reserveonderdelen, afgestemd op de klimatologische- en terreinomstandigheden en op de verwachte duur van de missie en dat voor het onderhoud van het materieel een daarop afgestemd instandhoudingsplan is opgesteld, wordt door de minister van Defensie onderschreven. Ze stelt dat voor zowel lopende als nieuwe missies inmiddels een instandhoudingsplan wordt opgesteld.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers herkennen het merendeel van onze bevindingen en nemen alle aanbevelingen over. We merken daarbij wel op dat de ministers niet expliciet inhoudelijk in zijn gegaan op onze tweede aanbeveling. De ministers gaan er bovendien vanuit dat de basisgereedheid van de krijgsmacht als geheel niet volledig op orde hoeft te zijn om tot inzet te komen. Het is volgens de ministers namelijk voldoende dat zij in een missie ervoor instaan dat zij inzetgereed zijn. Ons onderzoek laat echter ook zien dat de huidige missiedruk een risico vormt voor het herstel van de basisgereedheid in 2021.

De bevindingen in ons onderzoek staan niet op zichzelf, vormen geen losse moment-opname, maar hebben een duidelijke relatie met soortgelijke conclusies in voorgaand onderzoek naar de krijgsmacht. Daarom denken we dat het overnemen van onze aanbevelingen niet zonder gevolgen kan blijven voor de huidige inzet van de krijgsmacht. Dat klinkt impliciet ook door in de reactie van de minister van Defensie: “Het aanhoudende beroep op de krijgsmacht, in combinatie met knelpunten in de materiële gereedheid en

schaarse (gevechts- en logistieke) ondersteuning nopen op dit moment tot het stellen van prioriteiten.” We gaan er vanuit dat die prioriteiten met het parlement gedeeld zullen worden.

Bijlagen

1. Parlementaire informatievoorziening missie Mali
2. Methodologische verantwoording
3. Literatuur
4. Afkortingen
5. Noten

Bijlage 1 Parlementaire informatievoorziening missie Mali

Datum	Titel	Afzender
25-04-2013	VN Veiligheidsraad autoriseert oprichting Multidimensional Integrated Stabilisation Mission in Mali (MINUSMA)	Defensie BZ en BHOS (2013a)
02-07-2013	Ministers van Defensie, BZ en BHOS informeren Tweede Kamer onderzoek naar wenselijkheid en mogelijkheid bijdrage aan MINUSMA	Defensie, BZ en BHOS (2013a)
01-11-2013	Ministers van Defensie, BZ en BHOS informeren Tweede Kamer over besluit bijdrage aan MINUSMA tot eind 2015 (1e art. 100-brief).	Defensie, BZ en BHOS (2013b)
18-11-2013	Idem Eerste Kamer	Defensie, BZ en BHOS (2013b)
12-05-2014	Ministers van Defensie, BZ en BHOS: Voortgangsrapportage missie Mali: november 2013 t/m april 2014	Defensie, BZ en BHOS (2014b)
13-10-2014	Ministers van Defensie, BZ en BHOS: Voortgangsrapportage missie Mali: mei 2014 tot oktober 2014	Defensie, BZ en BHOS (2014c)
14-10-2014	Idem Eerste Kamer	Defensie, BZ en BHOS (2014d)
07-05-2015	Ministers van Defensie, BZ en BHOS: tussentijdse evaluatie eind 2013 – maart 2015, tevens voortgangsrapportage oktober 2014 – maart 2015	Defensie, BZ en BHOS (2015a)
19-06-2015	Ministers van Defensie, BZ en BHOS informeren Tweede Kamer over besluit verlenging bijdrage aan MINUSMA tot eind 2016 (2e art. 100-brief)	Defensie, BZ en BHOS (2015b)
22-06-2015	Idem Eerste Kamer	Defensie, BZ en BHOS (2015c)
18-12-2015	Ministers van Defensie, BZ en BHOS: Voortgangsrapportage missie Mali juni 2015 – december 2015	Defensie, BZ en BHOS (2015d)
18-12-2015	Idem Eerste Kamer	Defensie, BZ en BHOS (2015e)
07-10-2016	Ministers van Defensie, BZ en BHOS informeren Tweede Kamer over besluit verlenging bijdrage aan MINUSMA tot eind 2017 (3e art. 100-brief)	Defensie, BZ en BHOS (2016a)
07-10-2016	Idem Eerste Kamer	Defensie, BZ en BHOS (2016b)
11-05-2017	Ministers van Defensie, BZ en BHOS: Voortgangsrapportage missie Mali: oktober 2016 – april 2017	Defensie, BZ en BHOS (2017a)
19-05-2017	Idem Eerste Kamer	Defensie, BZ en BHOS (2017b)
11-09-2017	Ministers van Defensie, BZ en BHOS informeren Tweede Kamer over besluit verlenging bijdrage aan MINUSMA tot eind 2018 (4e art. 100-brief)	Defensie, BZ en BHOS (2017c)
11-09-2017	Idem Eerste Kamer	Defensie, BZ en BHOS (2017d)

Bijlage 2 Methodologische verantwoording

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode mei 2017 – maart 2018 onderzoek gedaan naar de gereedstelling van de eenheden die zijn ingezet in Mali voor de missie MINUSMA. Wij hebben ons daarbij gericht op de gereedstelling van de Long Range Reconnaissance Patrol Task Group (LRRPTG) rotaties 1, 2 en 3 voor en tijdens de missie Mali. De onderzoeksperiode betrof hiermee juli 2016 tot en met november 2016 voor het opwerken van LRRPTG-1 en december 2016 tot en met oktober 2017, voor de tijd dat de drie rotaties LRRPTG 1-3 in Mali waren. Van LRRPTG-3 is niet de gehele periode van hun rotatie in Mali in het onderzoek betrokken.

Operationalisering onderzoeksvraag

In dit onderzoek naar de missie Mali hebben we onderzocht in hoeverre de krijgsmacht in staat is om de voor de uitvoering van een missie benodigde inzetgerede militaire eenheden samen te stellen en te houden. Wij hebben deze onderzoeksvraag geoperationaliseerd in de volgende deelvragen.

1. Op welke wijze heeft het Ministerie van Defensie de afspraken met de Verenigde naties om een bijdrage te leveren aan MINUSMA omgezet in aanwijzingen / bevelen voor de krijgsmacht over te leveren inzet gereede eenheden en vertaald naar de materiële gereedheid (MG), personele gereedheid (PG) en geoefendheid (GO) van die eenheden; gelden deze afspraken op dezelfde manier voor de initiële eenheid als voor opvolgende eenheden?
2. Zijn de eenheden op het moment van hun uitzending missiegereed? Op welke wijze wordt dit getoetst? Welke knelpunten doen zich voor bij het opwerken tot missiegereedheid? Wat wordt gedaan aan eventuele beperkingen? In ons onderzoek hebben we het in het bijzonder gekeken naar een deel van het materieel dat de LRRPTG gebruikt, te weten:
 - Fennek gepantserde verkenningsvoertuig;
 - open terreinvoertuigen met vierwielaandrijving;
 - nachtzichtapparatuur;
 - verbindingsmiddelen die worden gebruikt in operaties.
3. Worden reserveonderdelen voor de missie tijdig en juist geleverd; zo niet, wat zijn de oorzaken en consequenties hiervan? Worden noodzakelijk onderhoud en reparaties tijdig uitgevoerd; zo niet, wat zijn de oorzaken en consequenties hiervan?

4. Welke opmerkingen kunnen gemaakt worden over de gevolgen van deze specifieke inzet voor de operationele gereedheid van de krijgsmacht?

De bovenstaande deelvragen hebben gediend als raamwerk om onze informatieverzameling te richten om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

Normen

In dit onderzoek toetsten wij de praktijk die wij hebben waargenomen aan normatiek uit de militaire doctrine en instructies van het Ministerie van Defensie voor internationale operaties:

- De missie is op het punt van inzetgereedheid van personeel en materieel voorbereid conform de hiervoor binnen het Ministerie van Defensie geldende aanwijzingen, opdrachten en andere voorschriften of richtlijnen, inclusief de speciaal voor deze missie gestelde opdrachten en eisen;
- De logistieke keten voor onderdelen en de onderdelenvoorraad in het missiegebied zijn zodanig ingericht en functioneren zodanig dat de gereedheid van het materieel verzekerd is;
- Indien de missie op de bovengenoemde aspecten toch tekortkomingen vertoont, wordt in de missie en in Nederland tijdig en adequaat opgetreden om de tekortkomingen op te heffen. Adequaar wil zeggen of het Ministerie van Defensie in redelijkheid tot de waargenomen reactie had kunnen komen;
- Er is, conform de eisen die gelden voor een professionele organisatie, een heldere structuur van beoordeling, rapportering en documentatie en terugkoppeling op de bovengenoemde aspecten.

Aanpak: methodiek en bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden en bronnen-materiaal.

Wat betreft de methodiek gaat het om het volgende:

1. gebruik maken van schriftelijke bronnen (zie hierna);
2. gebruik maken van informatiesystemen van het Ministerie van Defensie waarin rapportages uit het missiegebied zijn opgenomen;
3. het houden van interviews, in persoon en telefonisch, met militairen en burgers van centrale afdelingen van het Ministerie van Defensie en van onderdelen van de land-macht;
4. het stellen van schriftelijke vragen aan het Ministerie van Defensie;

5. overleg met secretaris-generaal, Commandant der Strijdkrachten, hoofddirecteur Hoofddirectie Financiën en Control, directeuren Directie Aansturen Operationele Gereedheid, Directie Operaties;
6. bezoek aan het missiegebied met interviews met militairen in het missiegebied en waarneming van de omstandigheden waaronder de LRRPTG, rotatie 2, moet opereren.

Schriftelijke bronnen

Wij hebben de volgende schriftelijke bronnen gebruikt:

1. parlementaire stukken en hun bijlagen;
2. presentaties van het Ministerie van Defensie over basiskennis van opzet en inrichten van missies;
3. afgestemde interviewverslagen;
4. officiële regelingen van het Ministerie van Defensie;
5. rapportages over gereedstelling eenheden;
6. concepts of operations (CONOPS) voor de missie Mali als geheel en afzonderlijke CONOPS voor veldoperaties;
7. notities, memo's, specifieke rapportages over aangelegenheden de missie Mali betreffend.

Bijlage 3 Literatuur

Publicaties

- Defensie (2017a). *Jaarverslag en slotwet van het Ministerie van Defensie 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 725 X, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Defensie (2017b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2018*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 34 775 X, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Defensie (2018). *Investeren in onze mensen, slagkracht en zichtbaarheid*. Defensienota 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 919, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Defensie en BZ (2014). *Toetsingskader 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 521, nr. 245. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2013a). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 521, nr. 210. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2013b). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 521, nr. 213. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2013c). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 521, nr. A. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2014a). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 29 521, nr. 241. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2014b). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 29 521, nr. 243. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2014c). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 521, nr. 268. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2014d). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 521, nr. I. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2015a). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 521, nr. 292. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2015b). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 521, nr. 293. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2015c). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 29 521, nr. O. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2015d). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 521, nr. 309. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2015e). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 521, nr. R. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2016a). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer,

vergaderjaar 2016–2017, 29 521, nr. 327. Den Haag: Sdu.

- Defensie, BZ en BHOS (2016b). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 521, nr. W. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2017a). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 521, nr. 346. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2017b). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 521, nr. Z. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2017c). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 521, nr. 349. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2017d). *Nederlandse deelname aan vredesmissies*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 521, nr. AB. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ en BHOS (2017e). *Internationale Veiligheidsstrategie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 33 694, nr. 11 / 29521. Den Haag: Sdu.
- Defensie, BZ, BHOS, V&J, EZ en BZK (2014). *Internationale veiligheidsstrategie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 694, nr. 6. Den Haag: Sdu.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Regeerakkoord 2017–2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 700, nr. 34. Den Haag: SDU.

Interne regelgeving Defensie

- CDS Aanwijzing A-700 Gereedstelling.
- Instructie CDS-400 Joint Operational Logistic Instruction (JOLI).

Bijlage 4 Afkortingen

AGCDS	Aanwijzingen Gereedstelling van de Commandant der Strijdkrachten
ASIFU	All Source Information Fusion Unit
ATB	Aanvraag Tot Bestelling
BHOS	Ministerie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIV	Budget Internationale Veiligheid
BVE	Brigade Verkenningseenheid
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CET/FIT	Combat Enhancement Training / Force Integration Training
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CONOPS	Concept of Operations
DOPS	Directie Operaties
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FAC-er	Forward Air Controller
FGO	Formerings- en Gereedstellingsopdracht
GO	Geoefendheid
IVS	Internationale Veiligheidsstrategie
JOLI	Joint Operational Logistic Instruction
LMB	Luchtmobiele Brigade
LRRPTG	Long Range Reconnaissance Patrol Task Group
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
MG	Materiële Gereedheid
OpCo	Operationeel Commando
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PG	Personele Gereedheid
PGU	Persoonsgebonden Uitrusting
SOLTG	Special Operations Land Task Group
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
V&J	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties

Bijlage 5 Noten

1. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017).
2. Defensie (2018).
3. Defensie (2017b).
4. Defensie, BZ en BHOS (2013b).
5. Defensie, BZ en BHOS (2013b).
6. Defensie, BZ, BHOS, V&J, EZ en BZK (2014).
7. Defensie, BZ en BHOS (2013b).
8. Defensie, BZ en BHOS (2014a).
9. Defensie, BZ en BHOS (2014b).
10. Defensie, BZ en BHOS (2015a).
11. Defensie, BZ en BHOS (2015b).
12. Defensie, BZ en BHOS (2016a).
13. Defensie, BZ en BHOS (2017c).
14. Gesprekken door ons in dit onderzoek gevoerd met Directie Aansturing Operationele Gereedheid Ministerie van Defensie.
15. Defensie (2014).
16. Zie bijvoorbeeld de inzetbaarheidsrapportage in het Jaarverslag van het Ministerie van Defensie over 2016, Defensie (2017a), bijlage 8. Daarna zijn de inzetbaarheidsrapportages vertrouwelijk aan de Tweede Kamer gestuurd.
17. Ambtelijke reactie van het ministerie van Defensie op de bevindingen van dit onderzoek.
18. Defensie, BZ en BHOS (2014b en c; 2015a; 2016a).
19. Interne A-1200 documenten LRRPTG, Ministerie van Defensie (niet gepubliceerd).
20. Instructie CDS-400.
21. CLAS: Commando Landstrijdkrachten; Landmacht.
22. interne managementsrapportages bij het Ministerie van Defensie.
23. Defensie en BZ (2014).
24. Defensie, BZ en BHOS (2015a)
25. Defensie, BZ en BHOS (2016a)
26. Defensie, BZ en BHOS (2017c)
27. Zie bijvoorbeeld de inzetbaarheidsrapportage in het Jaarverslag van het Ministerie van Defensie over 2016, Defensie (2017a), bijlage 8. Daarna zijn de inzetbaarheidsrapportages vertrouwelijk aan de Tweede Kamer gestuurd.
28. Defensie, BZ en BHOS (2017e).
29. Defensie (2018).
30. Defensie (2017b).
31. Defensie (zonder datum). 'Huidige missies'. <https://www.defensie.nl/onderwerpen/missies/huidige-missies>, geraadpleegd op 2-5-2018.
32. Het concept rapport is voor publicatie nog taalkundig gecorrigeerd. Hierdoor kunnen redactionele afwijkingen voorkomen tussen de conceptversie die de ministers is voorgelegd voor een bestuurlijke reactie en de definitieve versie van dit rapport.

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Ministerie van Defensie

Den Haag, juni 2018

