

Eindevaluatie

EUFOR Tchad / RCA

19 mei 2008 – 14 maart 2009



Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
1.1	EUFOR Tchad / RCA.....	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Structuur	3
2	Elementen van het toetsingskader	4
2.1	Gronden voor deelneming	4
2.2	Politieke aspecten en ontwikkelingssamenwerking	5
2.3	Rechtsgrondslag en mandaat	5
2.4	Deelnemende landen	6
2.5	Invloed.....	6
2.6	Militaire aspecten	7
2.6.1	Militaire opdracht	7
2.6.2	Opstelling van de conflictpartijen.....	7
2.6.3	Het vereiste militaire vermogen	7
2.6.4	Wijze van optreden.....	11
2.6.5	Geweldsinstructie en juridische aspecten	11
2.6.6	Bevelsstructuur	11
2.6.7	Risico's	13
2.6.8	Geschiktheid en beschikbaarheid	14
2.6.9	Duur van de deelname	15
2.7	Financiën	15
2.8	Overige aspecten	15
2.8.1	Ontplooiingsfase.....	15
2.8.2	Inzetfase.....	16
2.8.3	Redeploymentfase	16
3	Gerealiseerde effecten	17
3.1	Effect van EUFOR Tchad / RCA	17
3.2	Effect van de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Tchad / RCA.	18
3.3	Geleerde lessen.....	18
4	Conclusies	19

1 Inleiding

1.1 EUFOR Tchad / RCA

Op 15 oktober 2007 besloot de Raad van de Europese Unie tot de ontplooiing van de *European Union Force* in Tsjaad en de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR), genaamd EUFOR Tchad / RCA. De Regering besloot op 29 februari 2008 aan deze operatie deel te nemen met een verkenningseenheid. De ontplooiing van het Nederlandse contingent ving aan medio mei 2008. Op 14 maart 2009 eindigde het mandaat van EUFOR Tchad / RCA, waarna het Nederlandse contingent terugkeerde naar Nederland. Het Nederlandse contingent maakte deel uit van het Ierse bataljon en werd ingezet in het *Multinational Battalion South (MNB(S))*, gestationeerd in Goz Beida.

1.2 Doelstelling

In deze eindevaluatie wordt de inzet van het Nederlandse contingent in EUFOR Tchad / RCA in de periode van 19 mei 2008 tot en met 14 maart 2009 beschouwd.

De eindevaluatie is gestructureerd op basis van de elementen van het Toetsingskader. De evaluatie beoogt de uitgangspunten, verwachtingen en doelstellingen van het regeringsbesluit tot uitzending, zoals verwoord in de artikel-100 brief¹, te toetsen aan de praktijk. Hiertoe zal worden nagegaan welke aspecten van de planning, voorbereiding, uitvoering en afwikkeling van de operatie vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doelgerichtheid hebben voldaan dan wel vatbaar zijn voor verbetering, om hieruit voor lopende en toekomstige operaties lering te trekken.

Deze eindevaluatie is tot stand gekomen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister van Defensie, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

1.3 Structuur

Deze evaluatie bestaat uit vier delen. Na hoofdstuk één, de inleiding, komen in hoofdstuk twee de elementen uit het Toetsingskader aan de orde. In hoofdstuk drie wordt de evaluatie afgesloten. In hoofdstuk vier volgen conclusies. Ten slotte is een overzicht van de gebruikte afkortingen opgenomen.

¹ Kamerstuk 29 521 Nr. 54 d.d. 29 februari 2008

2 Elementen van het toetsingskader

2.1 Gronden voor deelneming

Al decennia worden Soedan, Tsjaad en de CAR geteisterd door gewelddadige conflicten, die de afgelopen jaren in toenemende mate met elkaar verbonden zijn geraakt. Het conflict in Darfur in Soedan heeft hierbij de meeste publiciteit gehaald. Pogingen van de Internationale Gemeenschap om tot een duurzame vrede in Darfur te komen hebben tot op heden geen resultaat gehad. Als gevolg van het conflict in Soedan hebben bijna 300.000 vluchtelingen hun heil gezocht in Tsjaad en de CAR. Daarnaast bevinden zich in Tsjaad bijna 200.000 ontheemden (*Internally Displaced Persons*; IDPs). Enkele rebellenbewegingen in Darfur hebben hun logistieke bases en recuperatiegebieden in Tsjaad, terwijl anderzijds Soedan de Tsjadische opstandelingen steunt om zo de regering Déby te ondermijnen. De *African Union Mission in Sudan* (AMIS) heeft geen eind kunnen maken aan het conflict in Soedan. Vanaf 1 januari 2008 is AMIS overgegaan in de door de VN/AU geleide operatie UNAMID. Om te voorkomen dat het Darfur-conflict zou overslaan naar Tsjaad en de CAR heeft Frankrijk in de zomer van 2007 het initiatief genomen tot de EUFOR Tchad / RCA-operatie. EUFOR Tchad / RCA diende bij te dragen aan de bescherming van vluchtelingen, ontheemden en burgers en tevens voorwaarden te scheppen voor humanitaire hulp, wederopbouw en ontwikkeling door de VN en non-gouvernementele hulporganisaties, totdat de VN-operatie "MINURCAT" (*Mission des Nations Unies dans la République Centrafricaine et du Tchad*) deze rollen zou kunnen overnemen. Het beoogde doel was veiligheid en stabiliteit te bevorderen in Oost-Tsjaad en het noorden van de CAR, gebieden die aan Darfur grenzen, zodat vluchtelingen en ontheemden vrijwillig naar huis konden terugkeren. Nederland onderschreef deze aanpak en heeft zich aan de doelstellingen van zowel de VN als de EU voor het oplossen van de conflicten in de regio gecommitteerd.



2.2 Politieke aspecten en ontwikkelingssamenwerking

Het verbeteren van de relaties tussen Tsjaad en Soedan is een belangrijke voorwaarde voor een vreedzame oplossing van het conflict in Darfur én voor de veiligheid in de grensregio Tsjaad-CAR-Soedan. Vooral de betrekkingen tussen Soedan en Tsjaad zijn gespannen, door steun over en weer aan rebellengroepen. Tsjaad heeft Soedan er lange tijd van beschuldigd de veiligheid van de regio op het spel te zetten door zijn rol in de voortdurende crisis in Darfur en door de rebellengroeperingen in Tsjaad te voorzien van wapens en munitie. Nog in februari 2008 konden Tsjadische rebellen tot aan het presidentiële paleis in N'djamena optrekken om een uiteindelijk mislukte coup te plegen. Omgekeerd beschuldigt Soedan Tsjaad ervan rebellenbewegingen in Darfur te steunen (in het bijzonder de *Justice & Equality Movement* (JEM)).

Internationale bemiddeling bij het verbeteren van de betrekkingen zijn tot op heden zonder succes gebleven. Een eind 2008 door de 'Dakar groep' (Libië, Soedan, Eritrea, Senegal, Congo, Gabon, Tsjaad, EU als waarnemer) georganiseerde ontmoeting tussen de buurlanden, heeft vooralsnog weinig resultaat opgeleverd, anders dan het officiële herstel van de diplomatieke banden tussen Tsjaad en Soedan. Aan het voornemen bij het Dakar-akkoord om niet langer elkaars rebellengroeperingen te steunen, is tot nu toe noch door Soedan noch door Tsjaad uitvoering gegeven. Een na bemiddeling van Libië gesloten akkoord tussen Tsjaad en Soedan begin mei 2009 werd daags daarna gevolgd door een aanval op de presidentiële Tsjadische garde door de verenigde rebellengroepering van Tsjaad: *Union des Forces de la Résistance* (UFR). Daarbij vielen honderden doden en werden in het grensgebied met Soedan over en weer bombardementen uitgevoerd.

De relatie CAR-Soedan heeft tot nu toe voor minder spanningen gezorgd dan de relatie Tsjaad-Soedan. In de CAR is het vooral nodig dat president François Bozizé stabiliteit brengt in de noordoostelijke grensregio met Tsjaad en Soedan. Hij heeft daarbij de hulp nodig van de regionale legereenheid Micopax en van MINURCAT.

Nederland is actief betrokken bij initiatieven om een oplossing te vinden voor de problematiek in Darfur. Betere banden tussen Tsjaad en Soedan kunnen bijdragen aan de beheersing van conflicten in de grensregio. Nederland verwelkomt de EU-inspanningen in de regio om een oplossing te vinden tussen de regering en de rebellengroepen van de betrokken landen in de grensregio. De EU voert een reguliere politieke dialoog met zowel Tsjaad als de CAR en onderhoudt met regionale spelers zoals de Afrikaanse Unie en de Arabische Liga contacten over hun belangrijke rol ten aanzien van Soedan in het algemeen en ten aanzien van Darfur en de relaties tussen Soedan en Tsjaad in het bijzonder.

Nederland heeft met Tsjaad en de CAR geen bilaterale ontwikkelingsrelatie. Via multilaterale VN kanalen (UNHCR, OCHA, WFP en UNICEF) heeft Nederland zowel in 2008 als in 2009 EUR 4 miljoen bijgedragen. Daarnaast heeft Nederland via het Stabiliteitsfonds EUR 2 miljoen bijgedragen aan training van de lokale politiemacht die moet toezien op veiligheid in vluchtelingenkampen.

2.3 Rechtsgrondslag en mandaat

In september 2007 hechtten de regeringen van Tsjaad en de CAR hun goedkeuring aan een internationale presentie van de VN en de EU op hun grondgebied. Hierop autoriseerde de VNVR met resolutie 1778 op 25 september 2007 de EU een "Hoofdstuk VII"-operatie uit te voeren op het

grondgebied van Tsjaad en de CAR, voor de duur van één jaar vanaf de vaststelling door de EU van de initiële operationele gereedheid. Op 15 oktober 2007 besloot de Raad van de Europese Unie tot inzet van EUFOR Tchad / RCA². Op 15 maart 2008 werd de initiële gereedheid van EUFOR Tchad / RCA vastgesteld, waarmee conform de *Joint Action* de operatie per 14 maart 2009 zou eindigen.

Het mandaat van de operatie werd in resolutie 1778 omschreven als het ondersteunen van de VN-operatie MINURCAT en de organisaties waar MINURCAT mee samenwerkt. EUFOR Tchad / RCA had op grond van de resolutie de bevoegdheid binnen het operatiegebied in Oost-Tsjaad en het Noordoosten van de CAR alle noodzakelijke maatregelen te ondernemen om de volgende taken uit te oefenen:

- a. Het bijdragen aan de bescherming van burgers in gevaar, in het bijzonder vluchtelingen en ontheemden.
- b. Het faciliteren van het verstrekken van humanitaire hulp en de bewegingsvrijheid van humanitair personeel door hulp bij het verbeteren van de veiligheidssituatie in het operatiegebied.
- c. Het bijdragen aan de bescherming van personeel, faciliteiten, installaties en uitrusting van de VN en het garanderen van de veiligheid en bewegingsvrijheid van haar staf en van VN en geassocieerd personeel.

Het optreden tegen criminelen en bandieten in het operatiegebied viel niet onder het mandaat van EUFOR Tchad / RCA, maar onder het mandaat van de Tsjadische politie, die hierbij door de VN werd ondersteund.

Subconclusie. Het mandaat was duidelijk en uitvoerbaar.

2.4 Deelnemende landen

Aan EUFOR Tchad / RCA is – naast Nederland – deelgenomen door de volgende landen: Albanië, België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Rusland, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Verenigd Koninkrijk en Zweden. De uiteindelijke sterkte van EUFOR Tchad / RCA bedroeg circa 3400 militairen, waarvan ongeveer de helft bestond uit Fransen.

2.5 Invloed

Het hoogste besluitvormingsorgaan voor EUFOR Tchad / RCA was de Raad van de Europese Unie. Nederland maakt hiervan deel uit op ministersniveau. De politieke controle over en de strategische aansturing van EUFOR Tchad / RCA was gedelegeerd aan het Politieke en Veiligheidscomité (PVC) van de EU. Nederland maakt hiervan deel uit op ambassadeursniveau. Het *EU Military Committee*, waarvan Nederland op CDS-niveau deel uit maakt, adviseert het PVC.

Nederland heeft tijdens de operatie enkele militairen geplaatst zowel bij het *Operation Headquarters* (OHQ), het *Force Headquarters* (FHQ) als bij de Ierse bataljonsstaf. Hiermee heeft Nederland in beperkte mate³ invloed kunnen uitoefenen op de operationele processen op strategisch en

² Council Joint Action 2007/677/CFSP d.d. 15 oktober 2007

³ Nationale invloed op de operatie is een resultante van het aantal ingebrachte troepen en de zwaarte en daaraan

operationeel niveau. Binnen de operatie was aan de Nederlandse detachementscommandant een *red card*-bevoegdheid toebedeeld om zeker te stellen dat opdrachten aan het Nederlandse contingent te allen tijde binnen de nationale randvoorwaarden zouden blijven. De Nederlandse *Senior National Representative* (SNR) vond afdoende gehoor bij de Force Commander. Op tactisch niveau was het Nederlandse contingent ondergebracht binnen het Ierse bataljon. Met de Ierse bataljonscommandant zijn bevredigende afspraken gemaakt over de wijze van inzet van de eenheid.

Subconclusie. Nederland beschikte over beperkte invloed op de uitvoering van de operatie.

2.6 Militaire aspecten

2.6.1 Militaire opdracht

De militaire opdracht aan het Nederlandse contingent luidde:

“Nederland draagt met een verkenningseenheid bij aan de opbouw van de *situational awareness* van het Ierse bataljon. Hierdoor is de Ierse bataljonscommandant beter in staat zijn operaties te plannen en aan te sturen teneinde bij te dragen aan het creëren van een safe and secure environment voor MINURCAT, vluchtelingen, IDPs en humanitaire organisaties”.

Subconclusie. De opdracht was duidelijk en uitvoerbaar voor de Nederlandse troepen.

2.6.2 Opstelling van de conflictpartijen

President Idriss Déby van Tsjaad blijft zijn volle aandacht houden op de strijd tegen de gewapende rebellengroepen. De begin dit jaar en met steun van Soedan opgerichte verenigde rebellengroep UFR heeft nog steeds te maken met verdeeldheid binnen de eigen gelederen, maar blijft een geduchte tegenstander van het regime Déby. De UFR bestaat uit 8 etnisch- en clan-geformeerde rebellengroeperingen en opereert vooral vanuit de grensstreek met Soedan. Aan het hoofd van de UFR staat Déby's neef Timane Erdimi, die tevens tot dezelfde etnische groep als de president, de Zaghawa, behoort. Dit maakt de gedrevenheid van de rebellen om de huidige regering omver te werpen des te groter en de kans dat Zaghawa-militairen uit de regering overlopen naar de rebellen niet kleiner. Momenteel beschikt het regime Déby nog over beduidend meer financiële en militaire middelen dan de UFR. Hoewel de rebellen duidelijk minder militaire slagkracht hebben dan het regeringsleger, zijn zij sterk in guerrillatactieken en opereren zij traditioneel met steun van Soedan, ofschoon Soedan dit officieel ontkent. Soedan beschuldigt Tsjaad ervan steun te geven aan diverse rebellengroepen in Darfur, waarvan de JEM de belangrijkste is. De Nederlandse eenheid is eenmaal in contact geweest met de conflictpartijen. U bent over dit incident van 14 juni 2008 bij Goz Beida geïnformeerd in een Kamerbrief van 4 juli 2008⁴.

2.6.3 Het vereiste militaire vermogen

In de artikel 100-brief werd gemeld dat Nederland zou participeren in EUFOR TCHAD / RCA met een verkenningseenheid van circa 60 militairen evenals een aantal militairen geplaatst bij het OHQ te Parijs/Mont Valérien en het FHQ te Abéché. Daarnaast leverde Nederland/Defensie een logistiek element aan de Ierse eenheid en heeft Nederland/Defensie een nationaal inlichtingenelement uitgezonden. De totale contingentssterkte bedroeg circa 70 militairen. Hierbij was aanvankelijk

gekoppelde rang van de vervulde functies binnen de hoofdkwartieren.

⁴ Kamerstuk 29 521, nr. 78, d.d. 4 juli 2008.

voorzien dat de bijdrage drie rotaties zou omvatten; twee door het Korps Mariniers van het Commando Zee strijdkrachten (CZSK) en één door het Commando Land strijdkrachten (CLAS), elk voor een periode van circa vier maanden. De verkenningseenheid maakte als onderdeel van de Ierse verkenningseenheid deel uit van het Ierse bataljon in MNB(S).

Omdat de opbouw en de ontplooiing van EUFOR Tchad / RCA vertraging opliep, resteerde een effectieve inzetperiode van tien in plaats van twaalf maanden voor het Nederlandse contingent. Daarop is besloten slechts twee rotaties uit te voeren. Hiervoor werden twee eenheden van het Korps Mariniers van het CZSK aangewezen. Beide contingenten bestonden uit een verkenningseenheid uitgerust met onder meer gepantserde rupsvoertuigen van het type "Viking", aangevuld met anti-tankmiddelen en logistieke ondersteuning.

De Vikings zijn vóór vertrek versneld gemodificeerd binnen een al bestaand project (o.a. op het gebied van bepantsering). De Vikings hebben hun waarde bewezen onder de zware en sterk afwisselende weer- en terreinomstandigheden in Tsjaad. Vooral tijdens het regenseizoen behield het Nederlandse detachement als één van de weinigen zijn mobiliteit.

Subconclusie. Het Nederlandse contingent bleek goed toegerust voor zijn taak.



In een aanvulling op de artikel 100-brief⁵ meldde de regering dat het voor de periode van 27 tot en met 30 maart 2008 een C-130 transportvliegtuig van het Commando Lucht strijdkrachten (CLSK) beschikbaar zou stellen aan EUFOR Tchad / RCA voor vrachtluchten tussen N'Djamena, Abéché en Douala; dit gekoppeld aan de Nederlandse verkenningseenheid naar Tsjaad voorafgaand aan de ontplooiing. Daarnaast is een C-130 ingezet voor nationale logistieke ondersteuning tijdens de ontplooiings- en rotatieperiodes (respectievelijk van 23 mei tot en met 4 juni 2008 en 16 tot en met 30 oktober 2008). Hierbij is de restcapaciteit beschikbaar gesteld aan EUFOR Tchad / RCA. De luchttransportcapaciteit (zowel vliegtuigen als helikopters) bleef tijdens de operatie schaars.

⁵ Kamerstuk 29 521, nr. 56, d.d. 19 maart 2008



Subconclusie. Met de inzet van een C-130 heeft Nederland voor een beperkt deel tegemoet kunnen komen aan de grote behoefte van EUFOR Tchad / RCA aan tactisch luchttransport.

Binnen de operatie was de *AeroMedevac* (medische noodevacuatie door de lucht) capaciteit schaars. Er waren uiteindelijk twee *AeroMedevac*-helikopters voor geheel EUFOR Tchad / RCA beschikbaar, maar bij gebrek aan voldoende medische uitrusting en medische teams waren deze niet volledig operationeel inzetbaar. Nederland heeft de medische uitrusting voor één helikopter geleverd en vanaf 1 september 2008 één *Aero Medical Evacuation Team* (AMET) bestaande uit twee personen. Het Nederlandse AMET werd ook ter beschikking gesteld aan de Force Commander en werd dus niet uitsluitend voor het Nederlandse detachement ingezet. Het Nederlandse contingent had nationaal de beperking opgelegd gekregen bij afwezigheid van een *AeroMedevac*-capaciteit zich niet verder dan tien kilometer van Goz Beida te verplaatsen, om het *golden hour*⁶ principe zo veel mogelijk te garanderen. Door de Nederlandse levering van een AMET en uitrusting nam de bewegingsvrijheid van het Nederlandse contingent aanzienlijk toe. Het Nederlandse AMET heeft tien *AeroMedevacs* uitgevoerd. Het Nederlandse contingent maakte gebruik van het Ierse Role-1 hospitaal te Goz Beida (met een Nederlands medisch team), het Franse Role-2 hospitaal te N'Djamena en het Italiaanse Role-2/3 hospitaal te Abéché.

Subconclusie. De beschikbaarheid van voldoende medische capaciteit, in het bijzonder AeroMedevac, was een essentiële voorwaarde voor Nederlandse inzet. Beperkte beschikbaarheid van deze capaciteit leidde tot operationele beperkingen.

⁶ De doelstelling dat binnen een uur na verwonding medische zorg door een arts of chirurg kan worden verleend.



Nationaal is door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) een *National Intelligence Cell* (NIC) bestaande uit twee personen uitgezonden. Dit is een standaardprocedure voor grotere operaties. De uitwisseling van inlichtingen tussen de NICs van de deelnemende landen, met uitzondering van Frankrijk, was goed. Het door Frankrijk gedomineerde FHQ bleek weinig genegen inlichtingen met de andere deelnemende landen te delen.

Subconclusie. De uitwisseling van inlichtingen tussen het FHQ en de deelnemende landen verliep moeizaam.

Frankrijk had voor EUFOR Tchad / RCA de rol van *Logistic Lead Nation* op zich genomen, echter uitsluitend op het vlak van brandstofvoorziening en drinkwater. Nederland heeft met Ierland een bilaterale overeenkomst gesloten over *Real Life Support* (onder andere catering, wasserijdiensten, accommodatie en afvoer van afval) op de locatie Goz Beida. Vanuit Nederland is tijdens de operatie nog materieel van uitlopende aard ingevlogen (zoals airco's voor de eetzaal). Om ook gedurende de regentijd operationeel inzetbaar te blijven, zijn in de ontplooiingsfase voorraden brandstof, water en gevechtsrantsoenen opgeslagen. Om de samenwerking met Ierland op logistiek gebied te vergemakkelijken was een Nederlandse militair geplaatst bij het Ierse *National Support Element* (NSE) te N'Djamena.

Er hebben zich geen situaties voorgedaan waarbij een beroep moest worden gedaan op de beschikbare Franse luchtsteun (bestaande uit twee gevechtsvliegtuigen en twee gevechtshelikopters).

2.6.4 Wijze van optreden

De wijze van optreden van de eerste Ierse bataljonscommandant was gebaseerd op een patroon van patrouilles van compagniessterkte. Volgende bataljonscommandanten kozen voor patrouilles van pelotonssterkte. De geografische nadruk lag op het noordoosten van het gebied van verantwoordelijkheid aangezien zich daar het merendeel van de vluchtelingen en IDPs bevond. De Nederlandse verkenningseenheid stond onder bevel van de Ierse bataljonscommandant. In de tweede helft van de uitzending werd de Nederlandse verkenningseenheid losgekoppeld van de Ierse verkenningcompagnie, waardoor zelfstandige patrouilles mogelijk werden. Er werden zowel eendaagse patrouilles rondom Goz Beida uitgevoerd als meerdaagse patrouilles door een deel van MNB(S). De patrouilles werden vooraf door EUFOR Tchad / RCA aan de Tsjadische autoriteiten gemeld om deze niet met activiteiten van het Tsjadische leger in conflict te laten komen. Dit beperkte het verrassingseffect van de patrouillegang. Deze werkwijze is niet volledig in overeenstemming met het principe dat EUFOR Tchad / RCA op basis van "Hoofdstuk VII" van het VN-handvest over *freedom of movement* zou beschikken. Er heeft later ook inzet van de eenheid plaatsgevonden met behulp van helikopters. De uitvoering van humanitaire hulpprojecten was uitdrukkelijk buiten de taakopdracht van EUFOR Tchad / RCA gehouden. De eenheid had wel veel informele contacten met internationale organisaties en NGOs.

Subconclusie. Het vooraf bekendstellen van de patrouillegang aan de Tsjadische autoriteiten beperkte het verrassingseffect van de EUFOR-patrouilles.

2.6.5 Geweldsinstructie en juridische aspecten

De EU heeft op 28 januari 2008⁷ de *Rules of Engagement* (ROE) vastgesteld. Op deze ROE heeft Nederland geen voorbehouden (*caveats*) gemaakt. Door de CDS is een *soldier's card* vastgesteld, zijnde een verkorte weergave van de ROE in het Nederlands. Deze is aan al het personeel uitgereikt.

Subconclusie. De ROE waren helder en voldoende robuust voor de uitvoering van de opgedragen taken. De Nederlandse soldier's card was duidelijk.

De juridische aspecten van eventuele detentie van rebellen en burgers bleken een knelpunt binnen EUFOR Tchad / RCA. Hiervoor is tijdens de operatie binnen EUFOR Tchad / RCA geen afdoende regeling tot stand gekomen. De onderhandelingen met Ierland over het Memorandum of Understanding (MoU) over de samenwerking tussen de Ierse en Nederlands eenheid, in het bijzonder waar het ging over de kwestie hoe om te gaan met eventuele *detainees*, verliepen moeizaam. Hoewel er op politiek niveau al in een vroeg stadium overeenstemming was, heeft de detailuitwerking veel tijd gekost. Het MoU met de Ieren is uiteindelijk op 29 september 2008 getekend, op 30 september 2008 is een Implementing Arrangement betreffende *detainees* getekend. Tot die tijd is zonder formele MoU, maar wel in de geest daarvan, tot tevredenheid samengewerkt. De Nederlandse troepen hebben, zoals verwacht, geen rebellen of burgers hoeven detineren.

2.6.6 Bevelsstructuur

De politiek-strategische leiding over EUFOR Tchad / RCA berustte bij de Raad van de Europese Unie. De dagelijkse leiding was gedelegeerd aan het Politieke- en Veiligheidscomité van de EU. De

⁷ Council Joint Decision 2008/101/CFSP

CDS heeft te allen tijde *Full Command* en *Operational Command* over de eenheid gehouden. *Operational Control* is door Nederland overgedragen via de *Operations Commander* (Luitenant-Generaal Nash; Ierland) aan de *Force Commander* (Brigade-Generaal Ganascia; Frankrijk). *Tactical Command* beruiste bij de commandant van het Ierse bataljon. De Nederlandse detachementscommandant te Goz Beida fungeerde als *red card holder* om zeker te stellen dat aan het Nederlandse contingent verstrekte opdrachten binnen de door Nederland gestelde randvoorwaarden bleven.

Subconclusie. De bevelsstructuur was duidelijk en analoog aan die bij andere operaties waarin Nederland participeert.

2.6.6.1 Relatie met de Ierse moedereenheid

De Ierse strijdkrachten hebben langdurige en ruime ervaring met vredeshandhavende operaties in VN-verband, hoofdzakelijk op compagniesniveau. Een leidende rol op bataljonsniveau in een multinationale operatie van deze omvang was echter nieuw voor hen. Dit heeft zich gemanifesteerd in een enigszins terughoudende en voorzichtige opstelling van de Ierse bataljonsstaf en onvolkomenheden in de voorbereiding op de samenwerking met en de aansturing van het Nederlandse contingent. Vooraf heeft geen gezamenlijke voorbereidingsoefening plaatsgevonden tussen Nederlandse en Ierse eenheden. Hierdoor was het niet gemakkelijk een goede inschatting te maken van de wijze waarop de samenwerking in de praktijk zou verlopen. Dit leidde in het begin van de operatie tot een zekere mate van teleurstelling aan Nederlandse zijde omdat de Nederlandse eenheden van mening waren dat hun potentieel onvoldoende werd benut (zie ook par. 2.6.8). Dit heeft overigens nooit tot openlijke conflicten met de Ierse collega's geleid. In de tweede helft van de operatie verbeterde de samenwerking met het Ierse bataljon. De Nederlandse eenheid kreeg in die periode meer vrijheid om zelfstandig operaties uit te voeren. De Ieren hadden in de voorbereiding aangegeven bekend te zijn met internationale standaarden en procedures. Dit kwam in de praktijk niet altijd tot uitdrukking. Onder andere de normen die NAVO en Nederland bij het opzetten van militaire kampen hanteren op het gebied van beveiliging, afstanden tot munitie- en brandstofopslag, brandpreventie, milieubelasting en dergelijke, werden deels niet nageleefd.

Subconclusie. De relatie met de Ieren was goed. Een betere voorbereiding en een gezamenlijke opleiding zouden de samenwerking hebben geoptimaliseerd.

2.6.6.2 Relatie met het Franse commando

Frankrijk vormde de *framework nation* in EUFOR Tchad / RCA en leverde – noodgedwongen door het achterblijven van aanbiedingen van andere (Europese) landen – het merendeel van de staf van het FHQ en de troepen. Frankrijk voert in Tsjaad een nationale operatie (“Epervier”) uit ter behartiging van nationale belangen. De commandostructuren van EUFOR Tchad / RCA en Epervier waren gescheiden.. Mede dankzij de inzet van vertegenwoordigers van andere landen in deze commandostructuur heeft de operatie geen noemenswaardige hinder ondervonden van de soms gecompliceerde verhouding tussen EUFOR Tchad / RCA en Epervier. Het uitvoeren van de operatie in internationaal verband, waarbij landen als Nederland telkens wezen op het belang van neutraliteit, was een verdere garantie voor een zuivere inzet van EUFOR. Ook de Franse Force Commander stelde zich als onafhankelijke Europese commandant op.

Subconclusie. Ondanks de soms gecompliceerde verhouding tussen EUFOR Tchad / RCA en Epervier is de geloofwaardigheid van EUFOR Tchad / RCA als onafhankelijke partij nooit in het gedrang gekomen.



2.6.7 Risico's

Het risico van gewelddadige activiteiten van rebellen voor EUFOR Tchad / RCA werd vooraf als laag tot middelmatig ingeschat. EUFOR Tchad / RCA en de Nederlandse eenheid beschikten over voldoende militair vermogen voor escalatiedominantie ten opzichte van de rebellen. Op 14 juni 2008 vond te Goz Beida een confrontatie met rebellen plaats, die overigens – in het bijzonder door het professionele Nederlands optreden – niet tot wapengeweld heeft geleid. Een hogere dreiging ging uit van criminele bendes, vooral gericht tegen hulporganisaties. Het Tsjadische regeringsleger (ANT) vormde een onzekere en instabiele factor. Het ANT trad allengs in woord en gebaar meer provocerend op ten opzichte van EUFOR Tchad / RCA, zeker in de periode direct voorafgaand aan de missie-overdracht van EUFOR Tchad / RCA aan MINURCAT. Omdat EUFOR Tchad / RCA mede op uitnodiging van de regering van Tsjaad ontplooid was, was met dit risico vooraf niet expliciet rekening gehouden.

Subconclusie. Het risico dat het Tsjadische regeringsleger en het banditisme voor de operatie vormde was vóór aanvang van de operatie als zeer laag ingeschat, hetgeen een optimistische inschatting is gebleken.

Vóór aanvang van de operatie is een aantal medische risico's onderkend. Deze betroffen enerzijds het risico op inheemse ziektes (zoals malaria, gele koorts, rabiës, dengue, Rift-valley koorts, Afrikaanse slaapziekte, TBC, tyfus, cholera, HIV) en anderzijds een tekort aan tactische AeroMedevac-capaciteit. Met de beschikbare faciliteiten konden deze risico's worden ondervangen.

Tijdens uitzendingen van Nederlandse eenheden zijn in principe Nederlandse ARBO- en milieueisen van toepassing. Deze eisen bleken niet volledig te gelden op het Ierse kamp, omdat Ierland lagere standaarden hanteert. Vanuit Nederland heeft wel een Hygiëne & Preventieve Geneeskunde (HPG)-inspectie plaatsgevonden waarna de aanbevelingen volgende uit deze inspectie zo veel mogelijk zijn overgenomen.



Subconclusie. De naleving van de strikte Nederlandse ARBO-, milieu- en HPG-normen in deze missie stond onder druk.

Herhaaldelijk zijn overvluchten waargenomen van – vermoedelijk –Soedanese vliegtuigen. EUFOR Tchad / RCA beschikte niet over luchtafweercapaciteit.

De EU had geen *pre-planned* strategische reserve voor EUFOR Tchad / RCA beschikbaar. Deze was wel opgenomen in de lijst van benodigde capaciteiten. Ook was er geen officieel extractieplan opgesteld. Het risicoprofiel van de operatie was ook niet zodanig dat er serieus rekening moest worden gehouden met extractie. Voor noodgevallen was er een Quick Reaction Force van maximaal compagniessterkte voorzien; inzet hiervan is nooit nodig geweest.

Subconclusie. Het ontbreken van een geïdentificeerde strategische reserve en een extractieplan vormde een potentieel risico indien de veiligheidssituatie in Tsjaad (en de CAR) zich onverwacht ongunstig zou hebben ontwikkeld.

2.6.8 Geschiktheid en beschikbaarheid

Tijdens de *force generation*-fase heeft Nederland zowel met Frankrijk als met Ierland gesproken over inbedding van de Nederlandse bijdrage in hun respectieve contingents. Uiteindelijk is met Ierland overeengekomen een *scout platoon* te leveren binnen het Ierse bataljon. Zowel het CLAS als het CZSK beschikken over dit type gespecialiseerde eenheden die langdurig zelfstandig en onopgemerkt kunnen opereren. De uiteindelijke opgedragen taken hadden echter het karakter van aanwezigheidspatrouilles met veelvuldig contact met de lokale bevolking. Deze wijze van optreden ligt onder het niveau waarvoor een verkenningspeloton is opgeleid en getraind. De Nederlandse detachementscommandant diende daarom regelmatig verzoeken in om beter passende opdrachten aan zijn eenheid verstrekt te krijgen, zoals het uitvoeren van patrouilles door het gehele gebied van MNB(S).

Subconclusie. De opgedragen taken waren niet altijd geheel in overeenstemming met de door Ierland gevraagde capaciteit en de door Nederland aangeboden kwaliteit van de eenheid.

2.6.9 Duur van de deelname

De aanneme was dat Nederland gedurende twaalf maanden aan EUFOR Tchad / RCA zou deelnemen. Hierop waren drie rotaties gebaseerd. De einddatum van EUFOR Tchad / RCA was vastgesteld op één jaar ná het bereiken van de *Initial Operational Capability*. Daarmee was de einddatum van 14 maart 2009 middernacht lang tevoren bekend. Nederland werd pas later ingepland voor de ontplooiing, wat de uitzendperiode van de Nederlandse troepen tot tien maanden reduceerde, waarop is besloten tot slechts twee rotaties, geleverd door het Korps Mariniers.

Subconclusie. De wisseling van drie naar twee rotaties heeft geleid tot een iets langere uitzendduur per rotatie. Dit heeft niet tot problemen geleid.

2.7 Financiën

In de artikel 100-brief is uitgegaan van additionele uitgaven voor EUFOR Tchad / RCA voor een bijdrage gedurende 12 maanden van tussen € 12,5 en € 15,5 miljoen. Voor 2008 was € 8,5 miljoen begroot, hiervan is in totaal € 3,8 miljoen gerealiseerd. Deze onderrealisatie in 2008 heeft drie oorzaken. Ten eerste is de Nederlandse deelname aan de operatie door het latere ontplooiingstijdstip met twee maanden verkort van twaalf naar tien maanden. Ten tweede is er in de ontplooiingsfase gebruik gemaakt van (goedkoper) zee- en landtransport in plaats van luchttransport. Ten derde heeft in 2008 geen verrekening met Ierland plaatsgevonden voor de logistieke inbedding.

In 2009 is tot juni € 3,3 miljoen gerealiseerd. In de begroting is hiervoor € 7,0 miljoen opgenomen. De volledige eindrealisatie kan nog niet worden opgemaakt omdat de eindafrekening met Ierland nog niet heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn nog niet alle uitgaven voor transport en voor onderhoud en herstel van het ingezette materieel bekend. In het jaarverslag over 2009 zal de eindrealisatie worden gepresenteerd. Naar verwachting zal de realisatie in 2009 binnen de raming van € 7,0 miljoen blijven.

2.8 Overige aspecten

2.8.1 Ontplooiingsfase

Het aanvoeren van troepen en materieel vanuit Nederland naar Tsjaad was een enorme logistieke uitdaging. Luchttransport was mogelijk maar duur, waarbij Nederland niet beschikte over eigen transporttoestellen waarmee groot materieel zoals de Viking-voertuigen kan worden vervoerd. De vliegvelden in Tsjaad, met uitzondering van die in de hoofdstad N'Djamena, waren bovendien ongeschikt voor grote transportvliegtuigen, in het bijzonder vanwege het ontbreken van laad- en losfaciliteiten en veiligheidsvoorzieningen. Frankrijk zou als *framework nation* voor EUFOR Tchad / RCA een contract afsluiten met een Franse firma voor alle vervoer. Omdat dit contract niet tijdig tot stand kwam, hebben Nederland en Ierland besloten gezamenlijk het transport uit te voeren, waarbij het (ingehuurde) zeetransport werd uitgevoerd vanuit Nederland via Ierland naar Kameroen. Van daar vond transport plaats per spoor of over de weg naar Tsjaad, een afstand van ongeveer 2000 kilometer. Deze constructie heeft goed gewerkt. Gedurende de ontplooiing en terugtrekking is gebruik gemaakt van vervoersdetachementen van de Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie.

Ook al geschiedde de Nederlandse deelname binnen een Ierse moedereenheid, toch bleek Franse taalvaardigheid bij een operatie in Franstalig Afrika zeer gewenst. Hieraan is tijdens de opwerking van het tweede detachement aandacht besteed hetgeen tot een verbetering heeft geleid.

Subconclusie. Het belang van Franse taalvaardigheid in deze missie was initieel niet ten volle onderkend.

2.8.2 Inzetzfase

Hoewel Nederland geen caveats had afgekondigd, hanteerde Nederland een aantal beperkingen voor de operationele inzet van zijn troepen. Het Nederlandse contingent mocht geen gebruik maken van de door de Ieren ingehuurde civiele helikopters⁸ en in een later stadium zelfs niet van alle civiele (VN) helikopters. Eénmaal was sprake van een verzoek van het FHQ tot mogelijke inzet van een deel van de Nederlandse eenheid in de CAR. Dit verzoek is vanuit Nederland afgewezen, omdat Nederland het contingent niet wilde splitsen en in verband met de Ierse logistieke ondersteuning vanuit Goz Beida wilde blijven opereren.

2.8.3 Redeploymentfase

Voor de logistieke afwikkeling van de operatie is een apart detachement ingezet. Dit detachement heeft zorg gedragen voor het landtransport van materieel met bestemming Nederland naar N'Djamena, vanwaar het door de lucht naar Nederland is vervoerd. De optie spoor-/zeetransport was niet opportuun omdat het materieel van het Korps Mariniers medio april 2009 in Nederland terug diende te zijn ter voorbereiding op de uitzending van het marinierscontingent naar ISAF per juli 2009. Voor de tijdelijke opslag van materieel moest in N'Djamena een beroep worden gedaan op beveiliging door Togolese troepen, omdat beveiligde materieelopslag binnen de kampementen van MINURCAT niet mogelijk was. De redeployment was op 15 april 2009 voltooid en is goed verlopen. Geneeskundige goederen zijn zoveel mogelijk overgedragen aan een NGO.

⁸ Het betrof hier helikopters van een Moldavische maatschappij. Civiel luchttransport dient voor gebruik door Nederlands militair personeel te voldoen aan de Militaire Luchtvaart Eis 200. De Moldavische helikopters voldeden niet aan de gestelde eisen, o.a. op het gebied van brandveiligheid en overlevingskansen voor passagiers bij neerstorten.

3 Gerealiseerde effecten

3.1 Effect van EUFOR Tchad / RCA.

EUFOR Tchad / RCA was volgens de EU Joint Action⁹ bedoeld als *bridging operation* totdat MINURCAT het militaire gedeelte op 15 maart 2009 zou overnemen. De situatie in Tsjaad en de CAR is relatief rustig gebleven en grootschalige confrontaties tussen Tsjadische troepen en rebellen zijn uitgebleven. Daarnaast verschafte de aanwezigheid van EUFOR Tchad / RCA de VN de tijd om verder te werken aan de opbouw, ontplooiing en inzet van MINURCAT. In die zin is EUFOR Tchad / RCA succesvol geweest. De overgang van EUFOR Tchad / RCA naar MINURCAT kende weliswaar organisatorische onvolkomenheden, maar omdat een aantal in EUFOR Tchad / RCA deelnemende landen hun troepen aansluitend onder MINURCAT-bevel plaatsten, is er toch een belangrijke mate van continuïteit geweest.

Van het in de EU *Joint Action* bedoelde effect van een verdere ontplooiing en een toename in de effectiviteit van UNAMID tijdens de uitvoering van EUFOR Tchad / RCA, evenals een vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en IDPs, was nauwelijks tot geen sprake. Er is zelfs een vluchtelingenstroom vanuit de CAR naar Tsjaad op gang gekomen. Ondanks de ontplooiing van EUFOR Tchad / RCA zijn de aanvallen op humanitaire hulporganisaties, vooral door bandieten, doorgegaan en hebben sommige hulporganisaties Tsjaad daarom (tijdelijk) verlaten. Het mandaat en de artikel 100-brief concentreerden zich volledig op de relatie tussen het regeringsleger en de rebellen, het effect van banditisme op de uitvoering van de operatie is in eerste instantie niet aan de orde gekomen.

Er zijn mogelijke oorzaken aan te geven voor het niet volledig behalen van alle beoogde effecten. Ten eerste hebben het uitblijven van een politiek akkoord in Soedan voor Darfur en de stagnerende *force generation* van UNAMID, mede door de houding van de Soedanese regering, ertoe geleid dat een verbetering van de veiligheids situatie in Darfur uitbleef. Vluchtelingen in Tsjaad konden hierdoor niet terugkeren. Ten tweede maakte het optreden tegen banditisme geen deel uit van het mandaat van EUFOR Tchad / RCA, maar van de Tsjadische politie. De werkzaamheden van MINURCAT, waaronder het opleiden van de Tsjadische politiefunctionarissen (*Détachement Intégré pour la Sécurité*; DIS), hebben maar langzaam vorm gekregen. Daardoor hadden criminelen en bandieten relatief vrij spel in Tsjaad. Hierdoor was de terugkeer van ontheemden beperkt.

Conclusie. In de artikel 100-brief¹⁰ is als beoogd effect van de operatie vermeld: “.. rust en veiligheid in het grensgebied te brengen. De ontplooiing van de EU-missie zal daarmee ook de ontplooiing en effectiviteit van UNAMID in Darfur bevorderen... zodat vluchtelingen vrijwillig naar huis kunnen terugkeren”. Dit effect is maar ten dele bereikt¹¹ en is deels te ambitieus gebleken.

⁹ Council Joint Action 2007/677/CFSP d.d. 15 oktober 2007

¹⁰ Kamerstuk 29 521 Nr. 54 d.d. 29 februari 2008

¹¹ “Crisisbeheersing in fragiele staten”, AIV rapport nr 64, maart 2009: “Enerzijds bestaat het op zichzelf begrijpelijke politieke verlangen om bij crisisbeheersingsoperaties aansprekende en veelomvattende doelen te formuleren, anderzijds dwingt de praktijkervaring tot nuchterheid over de haalbaarheid daarvan en dus tot beperking”

3.2 **Effect van de Nederlandse bijdrage aan EUFOR Tchad / RCA.**

Het Nederlandse contingent heeft zich optimaal ingespannen om de opdracht goed uit te voeren. Binnen EUFOR Tchad / RCA had het Nederlandse contingent een uitstekende reputatie. De inzet, motivatie en geschiktheid van het Nederlandse contingent waren boven elke twijfel verheven. In de lers/Nederlandse sector was sprake van relatieve rust en veiligheid; er hebben zich hier geen aanvallen op vluchtelingenkampen voorgedaan. Veelvuldiger inzet van de Nederlandse eenheid conform haar specialistische kwaliteiten zou ertoe hebben geleid dat de militaire opdracht (“Nederland draagt met een verkenningseenheid bij aan de opbouw van de *situational awareness* van het Ierse bataljon”) nog beter zou zijn uitgevoerd.

Conclusie. De Nederlandse bijdrage aan EUFOR Tchad / RCA mag zonder meer geslaagd worden genoemd. Waren de Nederlandse militairen ingezet op een wijze die hun capaciteiten volledig had benut, dan zou het effect mogelijk nog groter zijn geweest.

3.3 **Geleerde lessen**

Operationele inzet met nieuwe partners dient zorgvuldiger te worden voorbesproken, vooraf (juridisch) te worden vastgelegd en zo mogelijk vooraf samen te worden beoefend.

De (nationale) beschikbaarheid van een tactische AeroMedevac-capaciteit dient bij deelname aan operaties in gebieden zonder een adequate medische infrastructuur te zijn verzekerd om beperkingen van het operationele optreden te voorkomen.

Met het oog op mogelijke toekomstige operaties in Afrika of binnen bepaalde coalities dient binnen Defensie meer aandacht te worden besteed aan vreemde (Franse) taalvaardigheid.

Bij toekomstige operaties die worden uitgevoerd met instemming van nationale en lokale autoriteiten, moet meer rekening worden gehouden met mogelijke onbetrouwbaarheid van elementen van het veiligheidsapparaat.

Het vooraf delen van operationele informatie zoals patrouillegang met de autoriteiten beperkt mogelijk het effect van de operatie en dient daarom zo veel mogelijk te worden vermeden.

4 Conclusies

EUFOR Tchad / RCA heeft voor de VN tijd gewonnen voor de ontplooiing van de militaire component van MINURCAT, zonder dat de situatie in Tsjaad en CAR verder is verslechterd, maar ook niet significant is verbeterd. Voor zover dat –achteraf beschouwd- een realistische doelstelling was, is van substantiële verbetering van de situatie in Darfur en in de vluchtelingenkampen in Tsjaad geen sprake geweest. De belangrijkste oorzaken daarvan moeten echter buiten EUFOR Tchad / RCA worden gezocht. De stagnatie in de ontplooiing van UNAMID in Soedan (Darfur) en het onvermogen van MINURCAT en de Tsjadische autoriteiten effectief op te treden tegen het banditisme in Tsjaad zijn hierbij belangrijke factoren. De kwaliteiten van het Nederlandse contingent zijn niet volledig benut waardoor de inzet niet geheel het effect heeft gesorteerd dat was beoogd.

Nederland kan onder de gegeven omstandigheden terugzien op een geslaagde operatie. In de lers/Nederlandse sector is de situatie relatief stabiel en veilig gebleven, mede door het kordate optreden tegen rebellen op 14 juni 2008. In de lers/Nederlandse sector hebben MINURCAT en de NGOs hun werkzaamheden dankzij de aanwezigheid van EUFOR Tchad / RCA relatief ongestoord kunnen uitvoeren. Defensie heeft uit deze ervaring waardevolle lessen geleerd over het optreden in Afrika met een uitdagend woestijn- en steppelandschap en –klimaat en onder moeilijke logistieke omstandigheden. Deze lessen zullen goed van pas komen bij mogelijke toekomstige Nederlandse deelname aan operaties in Afrika.



Afkortingen

3D	Defence, Diplomacy & Development
ANT	Armée Nationale du Tchad
AMIS	African Union Mission in Sudan
AU	Afrikaanse Unie
CAR	Centraal Afrikaanse Republiek
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CLAS	Commando Landstrijdkrachten
CLSK	Commando Luchtstrijdkrachten
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
EU	Europese Unie
EUFOR Tchad / RCA	European Union Force
FHQ	Force Headquarters
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IDP	Internally Displaced Person
IO	Internationale Organisatie
JEM	Justice & Equality Movement
MINURCAT	Mission des Nations Unies dans la République Centrafricaine et du Tchad
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MNB(S)	Multinational Battalion South
MOU	Memorandum of Understanding
NGO	Non-Gouvernementale Organisatie
NIC	National Intelligence Cell
OHQ	Operation Headquarters
OPCO	Operationeel Commando
PVC	Politiek- en Veiligheidscomité
ROE	Rules of Engagement
UFR	Union des Forces de la Résistance
UNAMID	UN/AU Mission in Darfur
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN Veiligheidsraad

Foto's: © Defensie Beeldbank, CLSK