

ISAF, Nederland en het herstel van de Afghaanse civiele luchtvaartsector

In het kader van de stabilisatie en ontwikkeling van Afghanistan kreeg het ISAF-hoofdkwartier in Kabul in de jaren 2005-2008 een beduidende rol te spelen bij het herstel en de wederopbouw van de Afghaanse civiele luchtvaartsector. De wederopbouw van de Afghaanse luchtvaartsector was van belang om zowel economische als politiek-strategische redenen. ISAF richtte zich in die context op de versterking van de Afghaanse Luchtvaartautoriteit en het herstel van de infrastructuur van de luchthaven van Kabul, de regionale vliegvelden en het luchtruimbeheer. Nederlandse stafofficieren, geplaatst bij het ISAF-hoofdkwartier, hebben met hun know-how en betrokkenheid een belangrijk aandeel in het welslagen van veel (deel)projecten gehad.

*R.M.G. Dorenbos – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht
drs. J.L. Voetelink – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht**

ISAF zal dit voorjaar het civiele deel van de luchthaven van Kabul weer overdragen aan de Afghaanse autoriteiten. Dit is geen op zich zelf staande gebeurtenis, maar het gevolg van een reeks initiatieven voor het herstel en de wederopbouw van de Afghaanse civiele luchtvaartsector. Bij een dergelijk economisch en technisch getint ontwikkelingsproject is militaire betrokkenheid niet het eerste wat in gedachten komt. Toch speelde ISAF – en in dit geval het hoofdkwartier in Kabul – hierin de afgelopen jaren een rol van betekenis. Een lastige taak, maar ook één die kansen bood. In dit artikel beschrijven we hoe ISAF bij het herstel van de Afghaanse luchtvaartsector betrokken raakte, hoe zij hier concreet mee omging en welke rol met name Nederlandse stafofficieren hierbij gespeeld hebben. Dit artikel is voor een

belangrijk deel gebaseerd op de (persoonlijke) ervaringen van Nederlandse militairen die in de periode 2005-2008 werkzaam waren bij het ISAF-hoofdkwartier in Kabul. In deze periode bekleedden opeenvolgend drie Nederlandse opperofficieren hoge leidinggevende functies binnen het hoofdkwartier.¹ Gelijktijdig was een aantal Nederlandse (staf)officieren betrokken bij de initiatieven die vanuit het ISAF-hoofdkwartier werden genomen om de Afghaanse regering bij dit ontwikkelingsproject te steunen.

Dit artikel gaat over een aspect van de Nederlandse militaire inzet dat tot nu toe maar weinig belicht is. Naar onze mening is het werk belangrijk en relevant geweest in het kader van de dubbele taak waarvoor ISAF zich geplaatst zag, namelijk het veilig(er) maken van Afghanistan en bijdragen aan de wederopbouw van het land. Allereerst gaan we in op de plannen en initiatieven van de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap voor het herstel en de wederopbouw van de Afghaanse lucht-

* R.M.G. Dorenbos is als Stafofficier Evaluaties verbonden aan de Defensiestaf; J.L. Voetelink is mentor HDV bij het Instituut Defensieleergangen.

¹ Gen-Maj Willemse (DCOMISAF: 2005-'06), toenmalig Gen-Maj Meulman (DCOMAIR: 2007-'08) en toenmalig Gen-Maj Eikelboom (DIR ACE: 2008).

vaartsector. Daarna beschrijven we hoe ISAF bij deze plannen betrokken raakte en hoe zij de steun aan de wederopbouw concreet invulde. Het artikel sluit af met een aantal lessen die Defensie uit deze ervaringen kan trekken.

Van noodhulp naar economische ontwikkeling

Er is weinig verbeelding nodig om te bedenken in wat voor toestand de Afghaanse civiele luchtvaartsector zich bevond na jaren van Sovjet-bezetting en de daarop volgende burgeroorlog. Het luchtruim was in 1999 naar aanleiding van VN-sancties zelfs officieel gesloten voor internationaal verkeer en de internationale vluchtroutes waren sindsdien omgeleid. De infrastructuur zoals landingsbanen, onderhoudsfaciliteiten, passagiersafhandeling et cetera had zwaar te lijden gehad. Overal op de vliegvelden en landingsstrips lagen nog mijnevelden, niet-geëxplodeerde munitie, wrakken van vliegtuigen en andere overblijfselen van de oorlog. *Human capital* in de vorm de kennis en expertise – technisch, bestuurlijk en zakelijk – was niet meer voorhanden. Van centrale aansturing door een functionerende Luchtvaartautoriteit was al helemaal geen sprake. Het beheer van het Afghaanse luchtruim en de infrastructuur op de grond bleef na de verdrijving van het Taliban-regime in 2001 dan ook feitelijk in handen van de internationale gemeenschap.

Sinds 2001 heeft de internationale gemeenschap initiatieven genomen om het herstel en de wederopbouw van de infrastructuur in Afghanistan op gang te brengen.² De *Asian Development Bank* (ADB), het *United Nations Development Programme* (UNDP) en de Wereldbank deden al sinds december 2001 onderzoek naar de toestand van de Afghaanse infrastructuur en brachten in kaart wat de eerste vereisten waren om althans enige verbetering in de situatie te brengen.³ Op grond van de bevindingen van het rapport van de ADB werd de financiële hulp initieel aangewend om de zwaarst getroffen onderdelen in het wegennet, zoals vernielde en beschadigde bruggen, tunnels en bergpassen te repareren. De aandacht ging vooral uit naar

FOTO AVDD, H. KEERIS



Bij de wederopbouw is Kabul aangewezen als de belangrijkste internationale luchthaven van Afghanistan

de zogeheten *ring road* die de belangrijkste steden van Afghanistan met elkaar verbindt. Na deze eerste noodhulp vond de overgang plaats naar hulp voor economische ontwikkeling op de langere termijn. Hierin kreeg ook het herstel van de Afghaanse luchtvaartsector een groter aandeel.

Nederlandse stafofficieren bij het ISAF-hoofdkwartier hebben een belangrijk aandeel gehad in projecten rond de Afghaanse civiele luchtvaart

Potentiële bron van inkomsten

Het ADB-rapport was duidelijk over het grote belang van de luchtvaartsector voor de economische ontwikkeling van Afghanistan. De ontwikkelingsbank wees op de geografie van het land: *land locked*, bergachtig zonder bevaarbare waterwegen, zonder spoorlijnen en met een in omvang en kwaliteit beperkt wegennet. Kabul werd aangewezen als de belangrijkste internationale luchthaven van het land, die zou moeten gaan functioneren als *gateway to the world*. Herstel en wederopbouw van de luchtvaartstructuur zou als motor voor de algehele

² In de officiële documenten worden herstel en wederopbouw van de Afghaanse infrastructuur consequent aangeduid met de Engelse term *rehabilitation* en *development*.

³ *Comprehensive Needs Assessment for Rehabilitation and Reconstruction in the Transport Sector, Afghanistan*, Rapport van de Asian Development Bank (augustus 2002). http://www.trade.gov/static/afghanistan_cnatransreport.pdf.

economische ontwikkeling in Afghanistan kunnen gaan dienen. Dat moest Afghanistan in staat stellen zelf zijn im- en export weer ter hand te nemen. Maar de luchtvaartsector zelf werd ook aangemerkt als een potentieel belangrijke bron van inkomsten. Afghanistan ligt op de route van West-Europa naar onder meer Singapore, wat verzekerde inkomsten door overvliegvergoedingen oplevert.⁴ Vliegtuigmaatschappijen die gebruik maken van de vliegvelden in Afghanistan betalen daarvoor start- en landingsgelden. Tevens is de civiele luchtvaart een economische motor voor bijvoorbeeld cateraars, bagage-afhandelaars en brandstofleveranciers. Ten slotte kent Afghanistan een aantal luchtvaartmaatschappijen die inmiddels nationaal, maar ook internationaal weer actief zijn en zo inkomsten voor het land genereren.⁵ De lijnen die in deze eerste plannen werden uitgezet, zijn door de Afghaanse regering overgenomen en zijn als basis blijven bestaan voor de ontwikkeling van de Afghaanse luchtvaartsector.⁶

De Afghaanse regering sloot in mei 2002 een eerste lange-termijnovereenkomst met de *International Civil Aviation Organization* (ICAO). Deze overeenkomst omvatte plannen voor het herstel van de Afghaanse luchtvaart-infrastructuur (in het bijzonder de luchthaven van Kabul), het opleiden van personeel en het versterken van de Afghaanse Luchtvaartautoriteit.⁷ De ICAO stelt regels voor de veiligheid van het vliegbedrijf en deze zijn maatgevend voor de internationale luchtvaart. Het oogmerk was de Afghaanse luchtvaartsector zo spoedig moge-

FOTO AVDD, H. KEERIS



lijk in overeenstemming (*in compliance*) met de *Standards and Recommended Practices* van de ICAO te laten functioneren. Alleen dan kon de Afghaanse regering de verantwoordelijkheid over het eigen luchtruim en luchthavens weer op zich nemen. Zo was – en is – de veiligheid op de luchthaven van Kabul een grote zorg; niet alleen van het vliegverkeer zelf maar ook van de passagiers- en bagageafhandeling. Alle ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van luchtvaart in Afghanistan zijn sinds 2002 te relateren aan het halen van de ICAO-norm. Een zogeheten *Clearing House*-structuur en een *Steering Committee*, beide ingesteld in februari 2004, moesten helpen deze doelstelling te realiseren door geïnteresseerde partijen bij elkaar te brengen. De Afghanen paktten echter niet door, waardoor de uitvoering van de overeenkomst met de ICAO maar langzaam vorderde. Maar ook de VN-missie UNAMA, die tot taak had de steun vanuit de internationale gemeenschap te leiden en te coördineren met de Afghaanse autoriteiten, liet het afweten en wist geen noemenswaardige voortgang te bereiken.⁸

ANDS

De stabilisatie en economische opbouw van Afghanistan kreeg ondertussen steeds meer

4 Vierhonderd dollar per overvlucht.

5 Dit zijn Ariana (de semi-officiële staatsluchtvaartmaatschappij, die sinds begin 2010 onder meer weer op Frankfurt vliegt), Kam Air (actief in Afghanistan en enkele buurlanden), Safir (verbindingen naar enkele Arabische en Europese landen) en Pamir (binnenlandse vluchten en naar enkele Arabische landen). De economische en commerciële ontwikkeling van de Afghaanse luchtvaartmaatschappijen laten we buiten beschouwing; ISAF was daarbij niet betrokken.

6 *National Program for Reconstruction Report* (2002) http://www.trade.gov/static/afghanistan_reconstructionprog.pdf.

7 Deze overeenkomst omvat een *Project Document* en *Management Services Agreement* (MSA) en is na te lezen als *ICAO Project (Emergency Transport Rehabilitation AFG/02/803)* op <http://www.motca.gov.af/news/2007/0702-1.htm>.

8 Vooral India en een aantal Arabische landen waaronder de Verenigde Arabische Emiraten toonden in die beginjaren grote belangstelling, maar haakten af door het uitblijven van concrete plannen.



Als intensief gebruiker van vliegvelden in Afghanistan had ISAF een groot belang bij een stabiele luchtvaartsector

de daaronder ressorterende *Task Forces* (TF's). Een *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) kreeg de taak toezicht te houden op de realisatie van deze en andere benchmarks.⁹

ISAF

In de beginjaren van ISAF had het hoofdkwartier in Kabul nog geen duidelijk omliggende (of formele) rol toegewezen gekregen bij het herstel van de Afghaanse civiele luchtvaart. De NAVO had wel actieve belangstelling voor de initiatieven. Van NAVO-zijde was initieel de Internationale Staf (IS) van het hoofdkwartier in Brussel betrokken, die in dit geval direct zaken deed met de *Senior Civil Representative* (SCR) in Afghanistan. In die jaren was het ISAF-hoofdkwartier vooral gericht op de ondersteuning van de Afghaanse regering zelf. ISAF kende wel een aantal uitvoerende taken, zoals de PRT's in het noorden en de veiligheid in en om Kabul, maar de verantwoordelijkheid daarvoor lag bij een aantal *lead nations*. Na 2004 breidde de inzet van de internationale troepenmacht van ISAF zich stapsgewijs uit over de verschillende regio's in Afghanistan. De groeiende *Area of Responsibility* betekende voor het ISAF-hoofdkwartier een enorme omschakeling: van een voornamelijk strategisch georiënteerd hoofdkwartier werd het nu een operationeel hoofdkwartier dat de operaties van ISAF in vijf regio's ging aansturen en coördineren.¹⁰ De operaties tegen de Taliban, de transformatie en daarmee gepaard gaande groei van het hoofdkwartier eisten alle aandacht en energie op.

Zoals eerder aangegeven groeide, zeker na 2006, de druk om meer aandacht te besteden aan stabilisering van het land vanuit een geïntegreerde benadering: de welbekende *comprehensive approach* of 3-D concept (*Diplomacy,*

internationale aandacht. In januari 2006 werden hierover met de Afghaanse regering in het zogeheten *Afghanistan Compact* afspraken gemaakt voor de komende vijf jaar. Deze afspraken zijn nader uitgewerkt in de *Afghan National Development Strategy* (ANDS), waarvan de verbetering van de Afghaanse infrastructuur deel uit maakt (zie figuur 1). Voor de ontwikkeling van de Afghaanse luchtvaart werden in de ANDS vier benchmarks geformuleerd, te weten:

- het ontwikkelen van de luchthavens van Kabul en Herat tot internationale luchthavens (per eind 2010);
- het ontwikkelen van de vliegvelden bij Mazar-I-Sharif, Jalalabad en Kandahar tot luchthavens voor regionaal luchtverkeer;
- het ontwikkelen van zeven vliegvelden voor binnenlands luchtverkeer met beperkte capaciteit;
- het competitief maken van diensten en daarvan verbonden kosten.

In feite waren dit de doelstellingen die al eerder in het ADB-rapport waren omschreven. Deze benchmarks voor de luchtvaartsector zijn sinds augustus 2006 ter uitvoering ondergebracht bij de *Transport Working Group* en

9 In de JCMB en TF's hebben zitting vertegenwoordigers van de Afghaanse regering, UNAMA, de grote donorlanden, enkele buurlanden, de Wereldbank en de ADB, de NAVO en een Amerikaanse militaire vertegenwoordiging.

10 *Regional Command (RC) North (Stage 1 (2004)), RC West (Stage 2 (2005)), RC South, RC East (Stage 3 (2006))*; Kabul en omgeving vormt het *Regional Command Capital*.

gevolg van de supporting task, ook een belangrijk aandeel in de steun van ISAF aan het herstel van de Afghaanse luchtvaartsector. In 2008 is de functie van DCOMAIR omgedoopt tot *Director Air Coordination Element* (DIR ACE).¹² Hiermee veranderden positie en verantwoordelijkheid van deze functionaris ingrijpend, maar niet waar het ging om de Afghaanse civiele luchtvaart. In dit artikel zullen wij verder de generieke titel Senior Air Advisor hanteren. Zoals in de inleiding aangegeven zijn ook drie Nederlandse opperofficieren met deze functie belast geweest.

Masterplan

Zowel vanuit haar formele verantwoordelijkheid als uit eigen belang bij veilig vliegverkeer kon ISAF niet 'wegkijken' van de problemen die er waren rondom herstel en wederopbouw van de Afghaanse civiele luchtvaartsector. Er waren losse ideeën en plannen genoeg, maar overzicht en prioriteitstelling ontbraken. Om tot een geïntegreerd plan te komen ondernam de Senior Air Advisor in 2007 een inventarisatie van alle projecten die de internationale gemeenschap had geïdentificeerd of die de Afghaanse autoriteiten op stapel hadden gezet. De Senior Air Advisor keek ook in welke fase van planning of uitvoering die projecten zich bevonden. Hieruit groeide voorjaar 2007 een eerste Masterplan gericht op de luchthaven van Kabul. Daarna werden ook inventarisaties opgezet naar de behoeften om een aantal andere grotere en regionale vliegvelden op het niveau te brengen die in de doelstellingen van de ANDS waren vastgelegd. De ANDS fungeerde hiervoor als internationaal aanvaard referentiekader. Dit behoeftenplan werd najaar 2007 voltooid. Het was van groot belang, want het vormde de eerste voorwaarde voor financiering. Er waren namelijk voldoende donoren en investeerders bereid bij te dragen, maar zij verlangden wel concrete plannen en voorstellen alvorens met leningen en andere financiële hulp over de brug te komen.¹³

Netwerken

Het Masterplan voor Kabul en het behoeftenplan voor de regionale vliegvelden omvatten

samen een groot aantal projecten van uiteenlopende omvang. Om die projecten tot ontwikkeling te brengen gebruikte de Senior Air Advisor primair de JCMB-structuur en onderliggende task forces. In deze TF's waren alle relevante *stakeholders* vertegenwoordigd, zoals de Afghaanse regering, internationale (hulp)organisaties en donoren. Deze structuur bleek toch minder slagvaardig dan gewenst en de TF's boekten nauwelijks voortgang. Daarop besloot de Senior Air Advisor te proberen ook buiten de formele structuren om meer grip op de zaak te krijgen. Binnen en buiten de ISAF-structuur werden contacten gelegd en samenwerking gezocht. Mede daardoor kon de Senior Air Advisor bijvoorbeeld rekenen op de steun van de Senior Civil Representative van de NAVO, die via zijn diplomatieke kanalen weer (beter) toegang had tot de hoogste niveaus van de Afghaanse overheid, donorlanden en grote

FOTO: R. DORENBOS



Overleg van de Airports Task Force onder Afghaans/Nederlands co-voorzitterschap

internationale organisaties.¹⁴ Het inschakelen van dit soort informele netwerken bleek van essentieel belang voor de realisatie van het Masterplan. De Senior Air Advisors en hun stafofficieren werkten met veel persoonlijke inspanning en vaak op eigen initiatief om de

- 12 De *Director Air Coordination Element* maakte geen deel meer uit van de *Command Group* van ISAF.
- 13 De grootste donorlanden waren de EU (en met name Duitsland), Groot-Brittannië, India, Japan en de VS.
- 14 De SCR was de civiele NAVO-equivalent van C-ISAF. In de periode die dit artikel beslaat waren onder meer de Nederlandse topdiplomaten Everts en Jochems met deze functie belast.

agenda's van de TF's en de Afghaanse autoriteiten op de juiste focus te houden. De nodige stappen werden gezet om voortgang te bewerkstelligen.

De Senior Air Advisor identificeerde drie hoofdaandachtsgebieden waarop ISAF zich zou moeten richten wilde het Masterplan kans van slagen krijgen:

- het versterken van de capaciteit van de Afghaanse Luchtvaartautoriteit;
- bijdragen aan het herstel van de Afghaanse luchtvaartinfrastructuur;
- de zeggenschap over het eigen luchtruim weer in Afghaanse handen leggen.

Luchtvaartautoriteit

De civiele luchtvaartsector is wereldwijd sterk top-down gestructureerd. Dat is een rechtstreeks gevolg van het allesoverheersende veiligheidsdenken, waarbij centrale aansturing voor borging van de ICAO-regelgeving zorgt. Binnen de Afghaanse overheid is het *Ministry of Transport and Civil Aviation (MoTCA)* hiervoor verantwoordelijk. Maar zoals zoveel overheidsinstanties in Afghanistan ontbeerde MoTCA de capaciteit om deze rol goed in te kunnen vullen. Voor de Senior Air Advisor was het duidelijk dat versterking van de Afghaanse Luchtvaartautoriteit één van zijn voornaamste prioriteiten diende te zijn. Wat het functioneren als Luchtvaartautoriteit vooral bemoeilijkte was de gebrekkige kennis van de Engelse taal bij de ambtenaren van MoTCA en onbekendheid met recente internationale luchtvaartprocedures en standaarden. Managementkwaliteiten en cultuur weken beduidend af van wat in het Westen gebruikelijk en acceptabel is. Verder leidden met name de salarissen tot problemen. Er waren wel goedopgeleide specialisten te krijgen, die vaak relatief hoge salarissen in het vooruitzicht gesteld kregen om hen in een functie te interesseren of daarvoor te behouden. Dit gold zowel voor ambtelijke als uitvoerende functies, bijvoorbeeld bij brandweer of luchtverkeersbeveiliging. Zo'n salaris lag dan vaak hoger dan wat de 'omgeving' ontving, soms zelfs hoger dan dat

van een (onder)minister. Dat leidde er dan vaak toe dat die salarissen niet werden uitbetaald of dat de betrokkene werd tegengewerkt tot het punt dat werken onmogelijk werd.

Verdere problemen MoTCA

Een andere tekortkoming binnen MoTCA was het ontbreken van een plannings- en begrotingssystematiek. Daardoor moest MoTCA voor ieder project apart budget aanvragen bij het ministerie van Financiën. Tussen MoTCA en

FOTO R. DORENBOS



het ministerie van Financiën woedde een voortdurende strijd over de toewijzing en gebruik van financiële middelen; bij die strijd was overigens ook het Afghaanse ministerie van Defensie betrokken. Het ging tussen deze drie om invloed en macht, waarbij het bredere Afghaanse belang of dat van de civiele luchtvaart gemakkelijk op de achtergrond raakte. Uiteraard vergrootte dit de slagvaardigheid van MoTCA niet. Doordat MoTCA bovendien beperkt was in haar mogelijkheden nieuwe plannen te ontwikkelen, bleef veel externe financiering ongebruikt. Een goed voorbeeld hiervan was een grote reservering van de ADB voor de ontwikkeling van de luchthavens van

Kabul en Herat: door het ontbreken van concrete plannen is die reservering vervallen. Donoren willen immers plannen zien alvorens zij tot financiering overgaan.

Door het ontbreken van een effectieve ministeriële organisatie en voldoende kundige ambtenaren zijn belangrijke maatregelen, zoals het ontwerpen van een luchtvaartwet (*Civil Aviation Law*), blijven liggen. Deze wet is een essentiële voorwaarde voor het herstel van de lucht-



Door het ontbreken van concrete plannen verviel een reservering van de Asian Development Bank voor de luchthaven van Herat

vaartsector. Onderdeel van deze wet is namelijk de oprichting van een *Civil Aviation Authority*, die als onafhankelijk inspectieorgaan garant kan staan voor de veiligheid en kwaliteit van de Afghaanse civiele luchtvaart. Deze wet was begin 2007 in ontwerp gereed, maar is nog steeds niet behandeld in het parlement. Het gevolg hiervan is dat er nu nog steeds geen Afghaanse *flight safety* organisatie bestaat. Deze taak wordt thans uitgevoerd door het ISAF-hoofdkwartier. ISAF en de internationale gemeenschap hebben MoTCA wel steeds op allerlei manieren gesteund bij het vervullen van haar taken en het bereiken van haar doelstellingen. Al vanaf het ondertekenen van de

ICAO-overeenkomst zijn binnen MoTCA vertegenwoordigers van de ICAO en de Amerikaanse *Federal Aviation Administration* werkzaam of werkzaam geweest. Verder had Canada tot de zomer van 2008 een permanente adviseur binnen MoTCA als onderdeel van zijn *Strategic Advisory Team* (SAT), dat zich over alle Afghaanse ministeries uitstrekte. Nadat Canada in de zomer van 2008 zijn SAT-programma beëindigde, heeft de toenmalig Senior Air Advisor zelf een liaison-officier ingebracht in MoTCA, geheel in lijn met de intentie van COMISAF tot meer partnerschap met Afghaanse instellingen. Er is beduidend meer werk binnen MoTCA dan één liaisonofficier kan doen. Er zijn zinvolle werkposities voor zeker twintig adviseurs geïdentificeerd en ISAF heeft deze aan de NAVO voorgedragen. De NAVO heeft hierin echter niet (kunnen) voorzien.

Verder initieerde de Senior Air Advisor vanuit zijn staf tal van informele werkverbanden en contacten voor het bespoedigen van de voortgang van specifieke projecten, het opsporen van knelpunten of het geven van advies. Op een gegeven moment zijn zelfs de interne verhoudingen binnen MoTCA letterlijk in kaart gebracht om te bepalen welke functionarissen wel of niet voor bepaalde doeleinden benaderd konden worden. De activiteiten van de Senior Air Advisor richtten zich daarbij specifiek op het opheffen van belemmeringen (procedureel of 'persoonlijk') en het actief steunen van kwaliteit en goede initiatieven. De Senior Air Advisor zette, soms door eigen optreden, gericht in op het tegenhouden van disfunctionele activiteiten en aarzelde niet om tot op ministersniveau te interveniëren om een ordelijk verloop van het bestuurlijke proces af te dwingen. De versterking van MoTCA was dus van essentieel belang. Maar dat verliep al met al moeizaam. Het kwam bij de Afghanen niet tot oprecht *ownership* en daardoor ook niet tot echte verbetering. Vooral nog is MoTCA zonder deugdelijke adviseurs (nog steeds) niet in staat als ministerie effectief te functioneren. Pas wanneer dat het geval is, kan MoTCA haar taak als Afghaanse Luchtvaartautoriteit uitvoeren en kunnen de bijbehorende verantwoordelijkheden die nu met de internationale gemeenschap

gedeeld worden, geheel in Afghaanse handen overgaan.¹⁵

Infrastructuur

Kabul International Airport

Kabul International Airport (KAIA) is na de verdrijving van de Taliban lange tijd de enige functionerende internationale civiele luchthaven van Afghanistan geweest. De luchthaven was in velerlei opzichten verouderd en ook kwetsbaar, bijvoorbeeld voor terroristische aanslagen. Het onbelemmerd en veilig gebruik van KAIA was daarom zowel politiek-strategisch als economisch een belang van de eerste orde. De modernisering van de luchthaven stond dan ook hoog op de agenda van de Afghaanse regering, ISAF, de UNAMA en de internationale organisaties en landen vertegenwoordigd in de JCMB.

Sinds het begin van haar mandaat in 2001 was ISAF al aanwezig op de luchthaven van Kabul. ISAF was lange tijd zelfs voor zowel de inzet van gevechtsvliegtuigen als voor logistieke aanvoer van buiten het theater (*Aerial Port of Embarkation/Debarcation* (APOE/APOD)) afhankelijk van deze luchthaven.¹⁶ De omvang van het ISAF-areaal op de zuidzijde van KAIA stond de ontwikkeling van de luchthaven naar de in het ANDS geformuleerde benchmarks echter in de weg. In 2005 verzocht de Afghaanse regering ISAF dan ook de zuidzijde van het vliegveld te ontruimen om dit gedeelte weer een civiele bestemming te kunnen geven. Aan de noordzijde van de baan werd ten behoeve van ISAF een geheel nieuw complex gepland met een passagiersterminal, een hospitaal, legering, platformen en kantoorgebouwen. Na ingebruikname zou dan alle ISAF-infrastructuur aan de zuidzijde worden afgebroken en het terrein worden overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten. Daarnaast diende, gelet op de regelgeving van de ICAO, de vliegveld-apparatuur hersteld of gemoderniseerd te

worden en diende de luchthaven over alle noodzakelijke diensten als brandweer, beveiliging, et cetera te beschikken. De modernisering van KAIA in zijn totaliteit werd gecoördineerd door de *Afghan Airports Task Force*; de verplaatsing van het ISAF-areaal was een NAVO-aangelegenheid, aangeduid als het *KAIA (North) Migration Project*.

Echte vooruitgang liet evenwel op zich wachten. Voor de toenmalige Senior Air Advisor was dat onacceptabel. De kwetsbaarheid van de luchthaven, de vliegveiligheid, maar ook de toezegging omtrent de overdrachtsdatum die inmiddels aan de Afghaanse regering was gedaan, noopten hem tot actie. De Senior Air Advisor zag zich geconfronteerd met twee onlosmakelijk met elkaar verbonden dossiers, namelijk de (ondersteuning) van de ontwikkeling van het civiele deel van KAIA en de verplaatsing van ISAF naar de noordzijde van het vliegveld. Voortgang op het ene dossier was niet mogelijk zonder voortgang op het andere. De Senior Air Advisor maakte binnen zijn staf dan ook een flinke capaciteit vrij om zich met de ontwikkeling van Kabul bezig te gaan houden. Zo werd een separaat projectbureau opgericht, maar ook werden individuele officieren belast met specifieke opdrachten. Een voorbeeld is de Nederlandse stafofficier die het ontwerp (tekeningen en al) van het civiele deel van de luchthaven heeft gemaakt. Die extra activiteiten moesten wel binnen de staf van de Senior Air Advisor geacommodeerd worden, want hiervoor waren binnen ISAF formeel maar weinig functies beschikbaar. En dat terwijl op enig moment tientallen (deel)projecten in elk stadium van uitvoering gevolgd en bewaakt moesten worden. Veel inspanning werd gestoken in het organiseren van opleidingen voor diverse luchthaventaken, zoals luchtverkeersleiders, meteo-personeel en brandweer. Hier is ook Nederland bij betrokken geweest: door persoonlijk initiatief van de Senior Air Advisor zijn Afghaanse brandweerlieden bij de Koninklijke Luchtmacht op Woensdrecht opgeleid.

Ondanks alle inspanningen bleef het een moeizaam proces. De oorzaken lagen zowel bij de NAVO zelf als bij de Afghaanse regering.

15 Er is ook positiefs te melden: MoTCA heeft in november 2009 een eigen *Civil Aviation Master Plan* (CAMP) gepubliceerd. Opvallend is de behoefte aan een aanzienlijk aantal 'mentoren' die daarin wordt gesteld.

16 Nederland stationeerde destijds F-16, Apache en C-130 detachementen op KAIA. De KDC-10 vloog lange tijd wekelijks op Kabul.

Zo leidde het KAIA (North) Migration Project tot een langdurig intern 'gevecht' met de NAVO-bureaucratie. Het ging hierbij onder meer om de financiering van de verhuizing. Waar overlap bestond met de militaire functies van de luchthaven werd geprobeerd de NAVO-financiering te combineren met het herstel van de civiele vliegveldfuncties van KAIA. Maar dat ontmoette binnen de NAVO-hiërarchie niet altijd voldoende begrip. Op verbeteringen aan de infrastructuur die ISAF gebruikte was de NATO *Common Funding* procedure van toepassing. Hierbij zijn de *Minimum Military Requirements* (MMR) van de NAVO leidend en niet de vaak strengere ICAO-normen. Dit verschil leverde

concept toen nog geen algemeen aanvaard gedachtegoed. Vaak werd dan ook vanuit Brunssum of Brussel geargumenteed dat de NAVO niet aan *nation building* deed. Een andere kwestie was de frequente rotatie van het personeel van het ISAF-hoofdkwartier. Contacten met de Afghaanse overheid, internationale organisaties en de eigen NAVO-hiërarchie moesten daardoor telkens opnieuw opgebouwd worden, net als dossierkennis. Dat droeg natuurlijk evenmin bij aan een voorspoedig verloop van het stafproces.

De Afghaanse autoriteiten toonden evenmin veel voortvarendheid. Vaak wonnen bij hen korte-termijnbelangen, persoonlijke belangen en prestigeoverwegingen het van het algemene belang en van gestructureerde opbouw en ontwikkeling op de langere termijn. Noodzakelijk herstel van belangrijke vliegveldfuncties (infrastructuur en diensten) liepen daardoor onnodig grote vertragingen op. Met een nationale luchthaven is normaliter al veel prestige verbonden, maar voor de Afghaanse regering gold dat in het bijzonder. Een opvallend belangrijke rol speelde bijvoorbeeld de Hadj, de

jaarlijkse moslimpelgrimage naar Mekka, waarvoor Kabul altijd het vertrekpunt was geweest. Die traditie werd in Afghaanse kringen als een nog hoger belang ervaren dan het economische succes van de luchthaven of het strategisch (veiligheids)belang van KAIA. De Afghaanse regering presenteert het succesvolle verloop van de Hadj nog steeds als belangrijk wapenfeit in de media.¹⁷

De overdracht door ISAF van de infrastructuur aan de Afghaanse regering was oorspronkelijk



Het ISAF-areaal aan de zuidzijde van het vliegveld van Kabul stond de civiele ontwikkeling van de luchthaven in de weg

een spanningsveld op wanneer ISAF behoeften stelde die uitgingen van de gewenste civiele rol en daaraan gekoppelde eisen. Zo vereiste de MMR voor een platform voor militaire helikopters slechts een dunne betonnen toplaag. Maar deze laag was dan te dun om zwaardere civiele vliegtuigen te accommoderen. Omdat de financiering via NATO *Common Funding* liep, was het moeilijk om de NAVO-bureaucratie en lidstaten te bewegen meer geld in verbeteringen te steken dan strikt noodzakelijk was uit militair oogpunt. De MMR bleef leidend, maar er werd onvoldoende belang gehecht aan het feit dat die investering bijdroeg aan de ICAO-compliance of het realiseren van de benchmarks van de ANDS. Binnen de NAVO was het 3-D

17 Het gaat hierbij ook om lijfsbehoud: op 14 februari 2002 werd de toenmalige minister van Transport Abdul Rahman op de luchthaven van Kabul gelynd door opgehitste pelgrims omdat zij naar verluid niet naar Mekka konden reizen.

voorzien in april 2006, maar is tussentijds een aantal malen naar achter geschoven. De overdracht van KAIA-Zuid heeft uiteindelijk op 25 maart 2010 zijn beslag gekregen. KAIA-Noord is medio 2009 opgeleverd. Al eerder waren de faciliteiten van het *Afghan National Army Air Corps* overgebracht naar nieuwbouw op KAIA-Noord. Een aansprekend resultaat was natuurlijk de opening door president Karzai van de door Japan gefinancierde nieuwe passagiersterminal van de luchthaven van Kabul in november 2008.

Regionale vliegvelden

Naast de luchthaven van Kabul zijn in Afghanistan nog circa veertig andere (gepubliceerde) vliegvelden in allerlei soorten en maten te vinden. Een aantal daarvan valt binnen de doelstellingen van de ANDS, maar om voor civiele doeleinden gebruikt te kunnen worden moeten ze nog voldoen aan de ICAO-normen. Daartoe zijn nog tal van verbeteringen nodig aan de infrastructuur, vooral aan startbanen (verlengen, verdraaien, verharderen) en de luchtverkeersbeveiliging (radar- en communicatieapparatuur). Maar ook dienen voorzieningen voor veiligheid, zoals brandweer, en vliegtuig- en passagiersafhandeling op orde te zijn.

Veel vliegvelden in Afghanistan waren na 2002 in gebruik genomen door de coalitie. Dit heeft geleid tot aanpassingen om ze geschikt te maken voor militaire luchtoperaties. Maar ten aanzien van deze vliegvelden groeiden de interesse en de druk om de civiele bestemming zoveel mogelijk te herstellen.¹⁸ De daarvoor vereiste modernisering en verbeteringen werden centraal gecoördineerd door de *Afghan Airports Task Force*. Maar veel belangrijker nog waren de initiatieven die lokale *stakeholders* bottum-up ontplooiden. De nationale verant-

FOTO AVDD, A. SCHHOOR



woordelijkheid van een lead nation om een vliegveld ten behoeve van een eigen PRT in stand te houden kon door de korte lijnen met de lokale Afghaanse autoriteiten en ter plaatse aanwezige hulporganisaties gemakkelijk(er) gekoppeld worden aan gewenste civiele verbeteringen.¹⁹ Militair noodzakelijke aanpassingen werden dan zo aangepakt dat zij ook pasten binnen de daarvoor gestelde ICAO-normen (hoewel ook hier de eerder aangehaalde problemen met NAVO-financiering speelden). Zo was het vliegveld van Tarin Kowt tot het voorjaar van 2009 hoofdzakelijk bij Nederland in gebruik. Vanwege de verantwoordelijkheid voor Tarin Kowt heeft Nederland de infrastructuur van landingsbaan en wegennet verbeterd en het initiatief genomen voor de bouw van een nieuwe terminal. Bovendien subsidieert Nederland tot juni 2011 een luchtverbinding met Kabul door Kam Air.²⁰

De Nederlandse ambassade in Kabul speelde bij deze initiatieven een belangrijke rol. Daarnaast bleken hulporganisaties zoals USAID op lokaal niveau vaak over (onverwacht) veel geld te beschikken dat zij de vaak niet zo heel kostbare projecten konden helpen financieren. De goede bekendheid met lokale noden en behoeften en de kansen die er lagen hebben ongetwijfeld bijgedragen aan een gemeenschappelijke visie en een geïntegreerde aanpak van de problemen.

18 Voor het Afghaanse ministerie van Financiën was aansluiting van de regionale vliegvelden op de Afghaanse *ring-road* een essentieel onderdeel van de Afghaanse transport en distributieketen. Vanwege het beperkte aantal bruikbare regionale vliegvelden werden Afghaanse producten eerst naar de buurlanden getransporteerd om ze van daaruit verder over de regio te distribueren. Het levert Afghanistan financieel natuurlijk veel meer op zelf de export vanaf de regionale vliegvelden te organiseren.

19 Waar vliegvelden gebruikt worden door bijvoorbeeld een *Provincial Reconstruction Team* was de *lead nation* van deze PRT verantwoordelijk voor openstelling en instandhouding van zo'n vliegveld.

20 Kamerbrief 27925 nr. 344 d.d. 26 juni 2009. De terminal is inmiddels geopend.

Een vliegtuig van Kam Air vertrekt van Tarin Kowt naar Kabul, een route die Nederland subsidieert

Steeds bleef ministeriële goedkeuring voor deze lokale projecten vanuit Kabul (MoTCA, Defensie of Financiën) noodzakelijk en dat bleek vaak een belemmerende factor. Bovendien kon ook in deze context de NAVO-bureaucratie, die de extra kosten voor het voldoen aan de civiele ICAO-eisen niet voor haar rekening wilde nemen, voor hoofdbrekens zorgen. Geregeld bood hier het Nederlandse netwerk binnen

ISAF uitkomst. Inmiddels was binnen het hoofdkwartier in Kabul en bijvoorbeeld bij het commando van het vliegveld van Kandahar een aantal Nederlandse stafofficieren belast met de wederopbouw van de Afghaanse civiele luchtvaart. De onderlinge contacten, tot op het niveau van de Senior Air Advisor toe, maakten gerichte en tijdige interventies bij betrokken ministeries of internationale organisaties mogelijk, waardoor procedures versneld of vereenvoudigd konden worden.

Uit mededelingen daarover, onder meer in de media, is af te leiden dat de ontwikkeling van de regionale vliegvelden wel voortgang kent. Regelmatig worden er weer vliegvelden opengesteld voor civiele doeleinden. Ook is er een toename van lijndiensten voor vracht- en passagiersvervoer door de lucht. De decentrale benadering voor de verbetering van de regionale vliegvelden heeft dan ook zeker zijn vruchten afgeworpen.

Luchtruim

Aan de verdrijving van de Taliban ging een enorme inzet van Amerikaanse *airpower* vooraf, niet alleen in kwantiteit, maar ook in capaciteit en diversiteit. Dat geheel werd samengebonden in een uitgebreid *Command & Control* systeem, waarvan *Airspace Management* en *Airspace Control* een belangrijk onderdeel vormden.

Na het beëindigen van de strijd eind 2002 bleef de VS niet alleen de grootste leverancier van *airpower*, maar was het ook als enig land in de coalitie in staat het beheer van het Afghaanse luchtruim voor zijn rekening te nemen. Dat werd in formele zin bekrachtigd in een overeenkomst tussen Afghanistan, de VS en de ICAO, waarin de *Airspace Control Authority* (ACA) tijdelijk in handen kwam van het Amerikaanse *Central Command* (CENTCOM).²¹ Het volledig (terug)overdragen aan de Afghaanse autoriteiten van de ACA over het Afghaanse luchtruim is alleen mogelijk als de Afghaanse luchtruimbewaking gemoderniseerd is naar ICAO-maatstaven, de vereiste regelgeving gepubliceerd is en voldoende opgeleide luchtverkeersleiders beschikbaar zijn. Dat is een hardnekkig probleem gebleken. In formele zin nam MoTCA namens de Afghaanse regering in juli 2005 deze bevoegdheid al weer terug.

FOTO AVDD, P. WIEZORECK



Op het vliegveld van Kabul waren destijds Nederlandse Apaches gestationeerd

Het *Kabul Air Control Center* dat met de uitvoering van de luchtruimbewaking belast werd, kon dat echter niet zonder de inzet van buitenlands personeel, want er waren nog onvoldoende opgeleide Afghanen. Het vinden van een oplossing was een taak van de *Afghan Air-*

21 'Memorandum of Arrangement. With the Ministry of Civil Aviation and Tourism of the Interim Administration of Afghanistan and the International Civil Aviation Organization' (11 februari 2002). CENTCOM is hier de 'Director, Coalition Forces Air Component Command (DCFACC)' in Qatar.

space TF van de JCMB. De inspanningen van deze TF werden echter nog al eens doorkruist door de Afghanen, die op eigen houtje met de ICAO en de VS aparte afspraken maakten of overeenkomsten sloten. De Amerikaanse dominantie was hier dermate sterk dat de Senior Air Advisor weinig invloed kon uitoefenen op de richting en voortgang van dit ontwikkelings-traject. Plannen die zijn staf ontwikkelde om op relatief goedkope wijze verkeersleiders op te laten leiden, werden bijvoorbeeld genegeerd door de Afghanen die vervolgens – om onduidelijke redenen – kozen voor een veel duurder



Figuur 2 Structuur van de luchtroutes boven Afghanistan

(Amerikaans) traject. De Senior Air Advisor bleef zich, wanneer dat opportuun was, inzetten om het proces als geheel te ondersteunen.

Vliegroues

Interessant om hier te vermelden is dat de ACA zich toch, onverwacht, met het 3-D concept geconfronteerd zag.²² Na beëindiging van de

strijd tegen de Taliban oefende de internationale civiele luchtvaart namelijk al snel druk uit om weer gebruik te kunnen maken van de vliegroutes boven Afghanistan (zie figuur 2). Dit was ook in het belang van Afghanistan, dat hiermee een constante en betrouwbare bron van inkomsten had. Een ACA heeft echter geen absolute zeggenschap over het luchtruim. Dat is voorbehouden aan de nationale autoriteiten, in dit geval de Afghaanse regering. De ACA, hier uitgevoerd door een Amerikaanse militaire autoriteit, kwam onder steeds grotere Afghaanse druk om de civiele luchtvaart een zo ruim mogelijke toegang tot het luchtruim te verschaffen en tegelijkertijd datzelfde luchtruim voor eigen *air operations* te reserveren. Een onverwacht 3-D aspect in de taakuitvoering van de ACA, dat herhaaldelijk tot controverses leidde tussen de Amerikaanse en Afghaanse autoriteiten.²³

Lessen en toekomstperspectief

Door de toevallige omstandigheid dat Nederland gedurende een aantal jaren zowel de Senior Air Advisor binnen het hoofdkwartier van ISAF leverde als de SCR en er in die periode kundig Nederlands stafpersoneel op het hoofdkwartier van ISAF werkzaam was, heeft Nederland een flinke stempel kunnen drukken op de wederopbouw van de Afghaanse civiele luchtvaartsector. De vraag is of Nederland zich niet beter zou kunnen of zelfs zou moeten voorbereiden voor het geval zich weer eens een gelegenheid voordoet om zo'n leidende rol in een 3-D operatie op zich te nemen.

Zoals betoogd heeft de luchtvaartsector met name vanwege veiligheidsoverwegingen een sterk gecentraliseerde organisatiestructuur nodig. Bij het herstel en de wederopbouw van de civiele luchtvaart dient de aandacht dus allereerst uit te gaan naar het versterken van de nationale Luchtvaartautoriteit. Dat is ook in Afghanistan nodig gebleken. Defensie heeft veel kennis in huis over het functioneren van een Luchtvaartautoriteit en afgeleide structuren. Hierbij valt in het bijzonder te denken aan de Militaire Luchtvaartautoriteit en tal van organisatiedelen binnen het CLSK. Maar ook

22 Ontleend aan: Michael A. Grogan, *Airspace Control Authority in Stability Operations. The Role of the United States Air Force in Rebuilding Afghanistan's National Airspace System* (<http://handle.dtic.mil/100.2/ADA476300>).

23 Zie bijvoorbeeld de speech van minister Jaweed (<http://motca.gov.af/news/2007/0702-2.htm>).

elders in de krijgsmacht is veel kennis van de luchtvaartsector aanwezig: institutioneel in specifieke structuren, maar ook op individuele basis vanwege bijvoorbeeld een opleidings- of functioneel verleden. In Afghanistan is vooral een grote behoefte gebleken aan adviseurs die, tewerkgesteld binnen de nationale overheid, in feite van binnenuit de Luchtvaartautoriteit (en afgeleide functies) helpen opbouwen. Maar ook dient een eventueel in het land aanwezige internationale troepenmacht en haar hoofdkwartier over specialisten op dit gebied te beschikken, die van daaruit herstel en wederopbouw kunnen ondersteunen, vooropgesteld natuurlijk dat deze activiteit tot het mandaat behoort. Deze adviseurs en specialisten bleken essentieel bij het plannen, begeleiden en zo

qua non voor een succesvol herstel en wederopbouw van een land in het algemeen en een luchtvaartsector in het bijzonder. Zoals Afghanistan heeft aangetoond is de Nederlandse krijgsmacht in staat plannen te ontwikkelen en concreet bij te dragen aan de invulling daarvan. Zeker in het beginstadium van een operatie, wanneer civiele capaciteit nog niet beschikbaar is of vanwege de veiligheidssituatie nog niet aan de slag kan, is er ruimte voor inzet van Defensie. Concreet: genie-eenheden zijn in staat de infrastructuur van vliegvelden, inclusief startbanen te repareren en zelfs aan te leggen, of toe te zien op *subcontractors* die hiermee belast worden; er zijn bouwkundigen binnen Defensie beschikbaar om vliegveldinfrastructuur te ontwerpen. Tal van functies

(luchtverkeersleiding, bewaking, brandweer, et cetera), nodig voor de openstelling van een vliegveld, kunnen tijdelijk worden waargenomen totdat civiele capaciteit (weer) beschikbaar is.

Het ontbreken van kennis op alle niveaus binnen de Afghaanse luchtvaartsector was er de oorzaak van dat Afghanistan (nog steeds) niet volledig in staat is alle functies van de Luchtvaartautoriteit uit te voeren,

de openstelling van vliegvelden te garanderen en/of het luchtruim adequaat te controleren. Daar is maar één oplossing voor: opleiding en training. Ook op dat gebied heeft Nederland veel te bieden vanuit relevante kennis-, opleidings- en trainingscentra, zoals die bij alle OPCO's te vinden zijn. Hierbij moet dan niet alleen gedacht worden aan het verzorgen van opleidingen in Nederland (of samen met bijvoorbeeld NAVO- of EU-partners). Mogelijk is het veel effectiever om lokale opleidingen te ondersteunen, bijvoorbeeld als onderdeel van een trainingsmissie of te helpen bij de oprichting van een nationale luchtvaartschool. Naast bovenstaande is er ook nog de financiering, een cruciaal onderdeel van elk ontwikke-

FOTO AVDD, H. KEERIS



Defensie heeft in Afghanistan de nodige kennis en middelen gebruikt voor het herstel van de burgerluchtvaart

nodig sturen van zo'n complex en omvangrijk ontwikkelingsproject als het herstel en de wederopbouw van een luchtvaartsector. De ervaring en kennis van Defensie sluit, zo is in Afghanistan gebleken, uitstekend aan bij die behoefte. Daarnaast is ook elders in de Nederlandse Rijksoverheid veel relevante kennis aanwezig, bijvoorbeeld bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Vanuit de comprehensive approach gedachte is het voor de hand liggend ook op deze kennis en ervaring een actief beroep te doen.

Kennis, middelen en financiering

Een goed functionerende infrastructuur (vliegvelden en luchtruim) is een *conditio sine*

lingsproject. De verantwoordelijkheid voor de financiering van ontwikkelingsprojecten ligt voor een groot deel bij het ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking (OS). Om de gewenste financiële prioriteitstelling te bereiken zal het ministerie in de regel werken via organisaties als de VN of multilateraal met andere landen overeenkomsten aangaan. Als in het kader van een vredesoperatie ook ontwikkelingsprojecten opgezet worden, kan hiervoor financiering plaatsvinden vanuit het juist voor deze doeleinden opgerichte Stabiliteitsfonds. Verder zijn dan nog CIMIC-fondsen of fondsen van de Nederlandse ambassade ter plekke aan te wenden. Nationale financiering kan nodig zijn voor eigen specifieke projecten, maar zo'n nationaal initiatief kan ook een positief effect hebben op de bereidwilligheid van andere donoren tot medefinanciering. De afstemming van vredesoperaties (voorbereiding en planning) vindt op hoog ambtelijk en interdepartementaal niveau plaats in de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO). Hierin hebben de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie zitting. Een gemeenschappelijke ambitie om bij te dragen aan bijvoorbeeld de ontwikkeling van de civiele luchtvaartsector vergemakkelijkt natuurlijk de koppeling van genoemde financieringsinstrumenten aan ontwikkelingsprojecten. Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) ziet hiervan de voordelen en roept zelfs op tot versterking van deze structuur.²⁴

Interagency doctrine

Ten slotte is bundeling van deze potentiële bijdragen nodig om optimaal effect en rendement te kunnen bewerkstelligen. Deze bundeling is te realiseren met het beschrijven van een inzetconcept. Wat dus nodig is, is een *joint*, of liever zelfs een *interagency* doctrine die de beschikbare kennis en ervaring samenhang geeft en duidelijk maakt hoe dat alles past binnen een 3-D gedreven operatie. Vanwege de internationale omgeving waarin Nederland in de regel opereert, moet deze doctrine uiteraard ook in die context toepasbaar zijn. 3-D is maatwerk en

FOTO AVDD, H. KEERIS



het uitgangspunt voor een doctrine gericht op het ondersteunen van het herstel van een luchtvaartsector dient daarom integrale benadering en centrale sturing te zijn. Verder moeten militaire planning en civiele planning (onder meer op basis van ICAO-compliance) geïntegreerd worden. Comprehensive approach betekent in dit kader samenwerken met nationale overheden, civiele luchtvaartbedrijven en grote internationale organisaties. Dus ook deze 'hulpbronnen' moeten betrokken worden bij alle aspecten van de planning en uitvoering. De planning moet flexibel en modulair zijn zodat, afhankelijk van de gewenste bijdrage, opgeschaald of geïntensiveerd kan worden. Defensie moet in staat zijn bij aanvang van een operatie, capaciteit (personeel en materieel) in te brengen dat direct inzetgereed is. Naderhand kan, bijvoorbeeld met hulp van reservisten en in samenwerking met andere ministeries, ondersteuning op de langere termijn ingericht worden.²⁵ Omdat Nederland een dergelijk project meestal niet zelfstandig zal of kan uitvoeren, is het niet zinvol deze capaciteit als eenheid

24 AIV-rapport 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak.' (AIV nr 64, maart 2009).

25 Ibidem. In een van de conclusies pleit de AIV voor het vormen van één expertpool.



nationale) organisaties in Afghanistan hebben een beduidende rol gespeeld bij het herstel en wederopbouw van de Afghaanse civiele luchtvaart. Zij benutten hun specifieke expertise, hun toewijding en onderlinge samenwerking om, wanneer zich daartoe de gelegenheid voordeed, kansen te grijpen en die om te zetten in resultaten. Deze resultaten zijn er niet vanzelf gekomen. Uit de gesprekken die wij gevoerd hebben komt duidelijk naar voren dat het voor

Nederland kan belangrijke lessen voor de toekomst trekken uit het 3-D project in Afghanistan

alle betrokkenen, zowel de Senior Air Advisors zelf als de stafofficieren, vaak een moeizaam en soms frustrerend proces geweest is. De ideeën over herstel en wederopbouw moesten vaak tegen de stroom in 'bevochten' worden.

In onze optiek bestaat er een kans dat Nederland in de toekomst betrokken raakt bij een vergelijkbaar 3-D project (luchtvaart, maritiem, et cetera). Wij hebben gewezen op lessen die Defensie uit de opgedane ervaringen kan trekken met het oog op de voorbereiding op een toekomstige inzet. Maar er zijn meer vervolgvragen te stellen. Wij willen er in ieder geval nog één noemen die voortkomt uit de stoeve wijze waarop de NAVO en ISAF omgingen met dit 3-D project. Waarom was het zo lastig de hoofdkwartieren hier warm voor te krijgen, terwijl het belang en de potentiële opbrengsten voor alle betrokkenen zo groot waren? Is de NAVO (nog steeds) vooral gericht op de klassieke verdedigingstaak en ISAF op het bestrijden van de Taliban? Wat moeten we in de toekomst doen, of misschien wel laten, om zo'n proces sneller en met meer resultaat van de grond te krijgen? Kortom, hoe implementeer je een 3-D proces (als dit) op strategisch-operationeel niveau en in een multinationale omgeving? ■

vooraf op te richten. Individuele aanwijzing (lastgeving) en duidelijke indoctrinatie over plaats en taak in het geheel van het project moet afdoende zijn.

We gaan zelfs een stap verder: Nederland heeft niet alleen veel kennis en kunde op het gebied van luchtvaart, maar ook op het vlak van landtransport en maritiem transport en de faciliteiten die daarvoor nodig zijn. Alles wat in de laatste paragraaf betoogd is, kan onverkort gelden voor land- en waterprojecten.

Tot besluit

Bij de steun aan de wederopbouw van de Afghaanse civiele luchtvaartsector heeft ISAF concrete resultaten geboekt. Minstens zo belangrijk is dat ISAF in het hele proces van herstel en wederopbouw beweging heeft bewerkstelligd en in die beweging heeft weten vast te houden. Nederlandse functionarissen binnen en buiten het ISAF-hoofdkwartier, bij diplomatieke instanties en andere (inter-