

Comprehensive Approach bij de wederopbouw van de civiele luchtvaart

Ervaringen uit de praktijk

De civiele luchtvaartsector is om economische én politiek-strategische redenen van groot belang voor de stabilisatie en ontwikkeling van Irak en Afghanistan. Deze sector fungeert als een belangrijke motor voor de economische ontwikkeling op de langere termijn en levert bovendien een belangrijke bijdrage aan de exit-strategie van de coalitietroepen. Dit artikel maakt duidelijk dat er in Irak bij de wederopbouw van de civiele luchtvaart kansen zijn benut, terwijl er in Afghanistan kostbare tijd is verloren gegaan en er minder resultaat is geboekt. Het artikel is gebaseerd op praktijkervaringen in zowel Irak als Afghanistan; ervaringen die nuttig kunnen zijn als de Nederlandse krijgsmacht opnieuw betrokken raakt bij vergelijkbare stabiliseringoperaties.

*Ir. D.C. van de Bunte – majoor van de Koninklijke Luchtmacht**

'It's better to let them do it themselves imperfectly than to do it yourself perfectly. It is their country, their way and our time is short'
(T.E. Lawrence)

In dit tijdschrift verscheen eerder het artikel van Dorenbos en Voetelink, dat de rol van Nederlandse functionarissen in de jaren 2005-2008 bij het herstel en de wederopbouw van de Afgaanse civiele luchtvaartsector goed voor het voetlicht bracht.¹ Terecht stellen Dorenbos en Voetelink dat er zich in de toekomst wederom kansen voor Nederland zullen voor-

doen om betrokken te raken bij vergelijkbare stabiliseringoperaties vanuit een geïntegreerde benadering, ook wel aangeduid met de *Comprehensive Approach* of 3-D concept (*Diplomacy, Defence and Development*).

Gemiste kansen

Irak en Afghanistan hebben bij de wederopbouw van de civiele luchtvaart een onvergelykbare context. De rol van de coalitietroepen, en dus ook de Nederlandse militaire bijdrage, was verschillend. In Afghanistan had de VN duidelijk aangegeven wat de rol van de coalitietroepen was, namelijk steunverlening aan de Afgaanse regering. In Irak was de situatie geheel anders: daar was sprake van coalitietroepen die optraden als bezettingmacht.

De Nederlandse militairen benaderden in Irak en Afghanistan, conform de CIMIC-doctrine van de NAVO, interactie met de civiele omgeving

* De auteur was reserveofficier bij de Koninklijke Luchtmacht en werkzaam in het bedrijfsleven als *airport consultant*. Hij werd in die rol uitgezonden naar Irak (2004) en Afghanistan (2005, 2007). Sinds 2006 is hij in actieve dienst en werkzaam op de Bestuursstaf in Den Haag.

1 R.M.G. Dorenbos, J.L. Voetelink: ISAF, Nederland en het herstel van de Afgaanse civiele luchtvaartsector, *Militaire Spectator* 179 (2010) (4) 180.

hoofdzakelijk als instrument in dienst van een militair doel; het brengen van veiligheid. Zowel in Irak als Afghanistan was daardoor de rol of verantwoordelijkheid van de Nederlandse militaire bijdrage beperkt. Wederopbouw of *state building* door Nederlandse militairen moest in beide gevallen worden vermeden. Bovendien leefde ten tijde van de Irak-missie in Nederland sterk de politieke wens om de militaire bijdrage te distantieren van de bezetting.² In dit artikel zal ik beschrijven dat er ook in Irak al kansen voor Nederland waren om betrokken te raken bij de wederopbouw van de civiele luchtvaart.



FOTO AUTEUR

De luchtvaartsector is een belangrijke inkomstenbron, met het innen van start- en landingsgelden en overvliegvergoedingen. Bagdad International Airport, 2004

Eén van de lessen uit Afghanistan is volgens Dorenbos en Voetelink dat Nederland zich beter moet voorbereiden voor het geval zich weer een gelegenheid voordoet om zo'n leidende rol in een 3-D operatie op zich te nemen, zoals in Afghanistan.

Het genoemde artikel eindigt met de vraag wat Nederland in de toekomst moet doen (of moet laten) om een soortgelijk 3-D proces sneller, en met meer resultaat, van de grond te krijgen.

Met dit artikel wil ik hieraan een bijdrage leveren door het beantwoorden van de vraag welke randvoorwaarden gunstig zijn om een 3-D proces als de wederopbouw van de civiele luchtvaart op strategisch-operationeel niveau in een multi-nationale omgeving te implementeren.

Opzet artikel

In dit artikel beschrijf ik mijn ervaringen met de wederopbouw van de civiele luchtvaart in Irak en Afghanistan. Ten eerste zie ik het belang van de wederopbouw van de civiele luchtvaart in Irak en Afghanistan, en zet de belangrijkste uitdagingen uiteen die bij beide operaties een rol speelden. Vervolgens noem ik de strategisch-operationele doelstellingen voor beide operaties. Aan de hand van de overeenkomsten en verschillen tussen beide operaties wordt duidelijk hoe het 3-D proces was georganiseerd.

Ten derde benoem ik de operationeel-tactische resultaten die tijdens de beide operaties werden geboekt. De overeenkomsten, maar vooral de verschillen, geven goed inzicht in de randvoorwaarden die gunstig of mogelijk zelfs noodzakelijk waren om concrete resultaten te bewerkstelligen bij de wederopbouw van de civiele luchtvaart in Irak en Afghanistan.

Belang civiele luchtvaart vroeg onderkend

Direct na de inval in Afghanistan in 2001 heeft de internationale gemeenschap al initiatieven genomen om de wederopbouw van de infrastructuur op gang te brengen. Het rapport van de *Asian Development Bank* (ADB) in 2002 was duidelijk over het grote belang van de civiele luchtvaartsector voor de economische ontwikkeling van Afghanistan.³

In Irak werd in 2003, enkele maanden na de inval, het belang van de wederopbouw van de civiele luchtvaart duidelijk uit de missie van de *Coalition Provisional Authority* (CPA). Onderdeel van deze missie was de strategische visie van het ministerie van Transport, onderdeel van de Amerikaanse interim-regering, om de

2 Thijs Brocades Zaalberg en Arthur ten Cate, *Missie in Al Muthanna, De Nederlandse krijgsmacht in Irak 2003-2005* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2010) 239.

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



Vooraf de beginfase van een wederopbouwproces biedt veel kansen. Bagdad International Airport

civiele luchtvaart op hetzelfde of een hoger niveau te brengen dan vóór de oorlog.

Zowel in Irak als Afghanistan werd de wederopbouw van de civiele luchtvaartsector op korte termijn geïdentificeerd als een belangrijke motor voor de algehele economische ontwikkeling op langere termijn. Die stelde beide landen immers in staat om zelf de im- en export weer ter hand te nemen, wat veel werk oplevert in een omgeving waar wederopbouw de belangrijkste economische activiteit is.

De luchtvaartsector is een belangrijke nationale inkomstenbron met het innen van start- en landingsgelden en overvliegvergoedingen. Een eigen nationale luchtvaartmaatschappij is een economische motor voor verschillende toeleveranciers, waaronder cateraars, bagage- en vrachtafhandelaars en brandstofleveranciers. Ze kan veel inkomsten voor een land genereren. Vooral de beginfase van een wederopbouwproces biedt veel kansen voor vracht- en passagiersafhandeling omdat er enorme aantallen passagiers en vracht, bestemd voor diezelfde

wederopbouw, op de grote luchthavens moeten worden afgehandeld.

Vergelijkbare uitdaging

De civiele luchtvaartsector is wereldwijd sterk *top-down* gestructureerd. Dit is het rechtstreekse gevolg van de allesoverheersende veiligheidsfilosofie, waarbij centrale aansturing door de *International Civil Aviation Organization* (ICAO) voor borging van de regelgeving zorgt. Vanwege het internationale karakter van de civiele luchtvaart moet het oogmerk van alle ontwikkelingen en initiatieven op dit gebied te relateren zijn aan het behalen van de internationale veiligheidsnormen, de *Standards and Recommended Practices* (SARPs) van de ICAO.

Gesloten luchtruim

Direct na de inval in Afghanistan (2001) en Irak (2003) was van een functionerende civiele luchtvaart en van centrale aansturing door een luchtvaartautoriteit geen sprake meer. In beide gevallen hadden de voorafgaande sancties van de Verenigde Naties ervoor gezorgd dat het

luchtruim gesloten was voor internationaal verkeer en dat vluchtroutes waren omgeleid. Bovendien hadden de nationale luchtvaartmaatschappijen en de infrastructuur van de luchthavens zwaar te leiden gehad onder de sancties en de inval zelf. Technische, bestuurlijke en zakelijke kennis en expertise waren niet meer beschikbaar. Het beheer van het luchtruim en de infrastructuur kwam dan ook in beide gevallen na de inval in handen van de internationale gemeenschap. Dit betekende in de praktijk dat deze verantwoordelijkheid terechtkwam bij de coalitietroepen op strategisch-operationeel niveau.

Geen luchthavenautoriteit

Een voorwaarde voor de wederopbouw van de civiele luchtvaart is een lokale nationale overheid die voorziet in een effectief ministerie van Transport, met voldoende en kundige ambtenaren. Dit ministerie heeft de leiding over het wederopbouwproces en begint met het ontwerpen (of moderniseren) van de luchtvaartwet. Onderdeel van de wet is een onafhankelijke luchtvaartautoriteit die garant kan staan voor de veiligheid en kwaliteit volgens internationale normen.

Deze luchtvaartautoriteit is belast met toezicht op de noodzakelijke basisdiensten voor de civiele luchtvaart en de bijbehorende infrastructuur, en publiceert bijvoorbeeld de *Aeronautical Information Publication* (AIP), die inzicht geeft in de organisatie van het luchtruim en het gebruik van de luchthavens. De luchthavenautoriteiten moeten kunnen beschikken over functionerende luchthaveninfrastructuur voor het leveren van de noodzakelijke basisdiensten voor de civiele luchtvaart.⁴

In Irak en Afghanistan lagen op strategisch-operationeel en operationeel-tactisch niveau essentiële verantwoordelijkheden die voorwaardelijk waren voor de wederopbouw van

de civiele luchtvaart. Deze moesten na de inval direct door de coalitietroepen worden ingevuld omdat bleek dat de lokale overheid daartoe niet meer in staat was.

Strategisch-operationele doelstellingen in Irak

De coalitietroepen in Irak, verenigd in de *Combined Joint Task Force 7* (CJTF-7), waren direct na de inval in 2003 als bezettingsmacht de primaire gebruikers van de drie internationale luchthavens in Baghdad, Basra en Mosul.⁵ De verantwoordelijkheid van de bezettingsmacht hield onder meer in dat de Amerikaanse interim-regering vanaf het begin in een ministerie van Transport voorzag dat verantwoordelijk werd voor het functioneren van de civiele luchtvaart en de internationale luchthavens volgens internationale normen.

De coalitietroepen konden onder toezicht van het ministerie van Transport gebruik maken van de internationale luchthavens. Het militaire gebruik van de grote internationale civiele luchthavens kon door datzelfde ministerie in tijd en ruimte beperkt worden. De strategische doelstelling van het ministerie was de Iraakse luchtvaartautoriteit, zo snel als praktisch haalbaar, de verantwoordelijkheid voor de civiele luchtvaart te laten dragen. Dit zou gecoördineerd moeten worden overgedragen van de coalitietroepen naar de Iraakse luchtvaartautoriteit, de *General Establishment for Civil Aviation* (GECA), op voorwaarde dat deze luchtvaartautoriteit haar functie zo veel mogelijk zelfstandig kon uitvoeren volgens de hoogst haalbare internationale veiligheidsnormen van de ICAO.

De datum waarop de overdracht van het luchtruim en de luchthavens moest zijn voltooid, viel samen met de soevereiniteitsoverdracht op 1 juli 2004. Hierna zouden de verantwoordelijkheden van het ministerie van Transport (onderdeel van de Amerikaanse interim-regering) overgedragen worden aan de Iraakse tegenhanger, dat als schaduwministerie tot die tijd ondersteund zou worden in het opbouwen van specialistische kennis, expertise en capaciteit.

⁴ Volgens de *Standards and Recommended Practices* (SARPs) van ICAO zijn dit: *Air Navigational Services* (ANS) and *infrastructure*, *Air Traffic Management* (ATM) *operations*, *Aeronautical Information Service* (AIS), en *Aeronautical Meteorology* (AERMET), *safety and regulatory oversight* en *Airport operation and management*.

⁵ CJTF-7 is na de soevereiniteitsoverdracht op 28 juni 2004 overgegaan in de *Multi National Force Iraq* (MNF-I).

De strategische doelstelling van het ministerie van Transport werd in samenwerking met *aviation advisors* binnen het *Aviation Team* concreet vertaald.⁶ Dit resulteerde in vijf *aviation strategic objectives*:

- het definiëren en implementeren van een organisatiestructuur voor de luchtvaartautoriteit, inclusief het (tijdelijk) leveren van specialistisch personeel belast met de noodzakelijke basisdiensten voor de civiele luchtvaart, met de bijbehorende infrastructuur;
- het implementeren van een overdracht van het luchtruim gebaseerd op een gedeeld civiel-militair gebruik zodat de Iraakse luchtvaartautoriteit verantwoordelijk kon worden voor het civiel gebruik van het luchtruim en het innen van start- en landingsgelden en overvliegvergoedingen;
- het implementeren van een geleidelijke overdracht van de drie belangrijkste luchthavens van Irak zodat de Iraakse luchtvaartautoriteit verantwoordelijk kon worden voor het functioneren van de internationale luchthavens van Bagdad, Basra en Mosul;
- het moderniseren van de luchtvaartwet en regelgeving volgens ICAO-standaard en investeren in het vermogen van de Iraakse luchtvaartautoriteit om toezicht te houden op de naleving ervan.
- het reintegreren van de Iraakse luchtvaartautoriteit binnen de internationale en regionale luchtvaartgemeenschap door te participeren met de ICAO en andere belangrijke internationale luchtvaartinstanties.

Het Aviation Team had voor het bereiken van deze doelstellingen een budget van 150 miljoen dollar ter beschikking.

Strategisch-operationele doelstellingen in Afghanistan

De coalitietroepen in Afghanistan, verenigd in de *International Security Assistance Force* (ISAF), waren direct na de inval in 2001 de primaire

gebruikers van de twee internationale luchthavens in Kabul en Kandahar. Deze veiligheidsmacht was echter niet verantwoordelijk voor het functioneren van de civiele luchtvaart en de internationale luchthavens volgens internationale normen. Bij het Afghaanse *Ministry of Transport and Civil Aviation* (MoTCA) was tijdens het Taliban-regime technische, bestuurlijke en zakelijke kennis en expertise verloren gegaan. Dit ministerie was direct na de inval niet meer in staat om verantwoordelijkheid te dragen voor de civiele luchtvaart. Evenmin kon ze toezicht houden op de coalitietroepen die gebruik maakten van de internationale luchthavens, noch dit gebruik in tijd en ruimte beperken.

FOTO AUTEUR



Renovatie van de passagiersterminal. Kabul International Airport, 2007

Het rapport van de *Asian Development Bank* in 2002 was duidelijk over het grote belang van de luchtvaartsector voor de economische ontwikkeling van Afghanistan.⁷ *Kabul International Airport* (KAIA) werd aangewezen als de belangrijkste internationale luchthaven van het land; de toegangspoort tot de wereld. Het Afghaanse ministerie van Transport sloot in mei 2002 een

6 Het *Aviation Team* maakte deel uit van *Ministry of Transportation* (MoT) en stond onder leiding van een overste van de *US Air Force* (USAF) en een *Senior Aviation Advisor*, tevens CPA liaison (SES-1), een luchtvaartspecialist/piloot (GS-15), een kapitein USAF *Communications* en een kapitein USAF *Air Traffic Control* (ATC). Het team werd later aangevuld met vijf *aviation advisors* (GS-15) van de *Federal Aviation Authority* (FAA).

7 *Comprehensive Needs Assessment for Rehabilitation and Reconstruction in the Transport Sector, Afghanistan*, Rapport van de *Asian Development Bank* (augustus 2002).

eerste lange-termijnovereenkomst met de ICAO.⁸ Het oogmerk was de Afghaanse luchtvaartsector zo spoedig mogelijk in overeenstemming met de internationale veiligheidsnormen van de ICAO te laten functioneren.

Deze overeenkomst bevatte plannen voor het herstel van de Afghaanse luchtvaartinfrastructuur (in het bijzonder de luchthaven van Kabul), het opleiden van personeel en het versterken van de Afghaanse luchtvaartautoriteit. Daarmee waren alle ontwikkelingen en initiatieven op het gebied van de luchtvaart in Afghanistan sinds 2002 te relateren aan het halen van de ICAO-norm. Het ministerie was echter zelf verantwoordelijk voor de uitvoering en voortgang van dit proces.

In februari 2004 probeerde de internationale gemeenschap te helpen om de ICAO-doelstellingen te realiseren door vertegenwoordigers van de Afghaanse regering, de UNAMA, de Wereldbank, de ADB en de NAVO bij elkaar te brengen met een *Clearing House-structuur* en een *Steering Committee*. Het Afghaanse ministerie van Transport kon echter geen vorderingen maken door een voortdurend gebrek aan specialistische kennis en capaciteit. De uitvoering van de overeenkomst met de ICAO vorderde hierdoor nauwelijks.

Pas in 2006 kreeg de haperende wederopbouw van Afghanistan meer internationale aandacht. Met de Afghaanse regering werden nieuwe afspraken gemaakt, die zijn uitgewerkt in de *Afghan National Development Strategy (ANDS)*.⁹ Voor de ontwikkeling van de Afghaanse civiele luchtvaart werden in de ANDS wederom vier



doelstellingen geformuleerd (voor de komende vijf jaar):

- Kabul en Herat ontwikkelen tot internationale luchthavens per eind 2010;
- de luchthavens van Mazar-eI-Sharif, Jalalabad en Kandahar ontwikkelen tot regionale luchthavens;
- zeven vliegvelden ontwikkelen voor regionaal verkeer met beperkte capaciteit;
- het competitief maken van diensten en de daaraan verbonden kosten.

In 2007 identificeerde de Nederlandse *senior air advisor* binnen het ISAF-hoofdkwartier nog steeds drie hoofdaandachtsgebieden.¹⁰ ISAF zou zich moeten richten op de volgende probleemvelden wilde de wederopbouw van de civiele luchtvaart een kans van slagen hebben: de capaciteit van de Afghaanse luchtvaartautoriteit

8 Deze overeenkomst is omschreven in een *Project Document and Management Services Agreement (MSA)* en is na te lezen als ICAO- project (Emergency Transport Rehabilitation AFG/02/803) op www.motca.gov.af/news/2007/0702-1.htm.

9 In feite waren dit doelstellingen die al eerder in het ADB-rapport waren omschreven. Deze vier doelstellingen voor de luchtvaartsector zijn sinds augustus 2006 ter uitvoering gebracht bij de *Transport Working Group* en de daaronder ressorterende *Task Forces*. Een *Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB)* kreeg tot taak toezicht te houden op de realisatie van deze vier doelstellingen. In deze JCMB zaten vertegenwoordigers van de Afghaanse regering, UNAMA, de grote donorlanden, enkele buurlanden, de Wereldbank en de ADB, de NAVO en een Amerikaanse militaire vertegenwoordiging.

10 In de periode 2005-2008 bekleedden achtereenvolgens drie Nederlandse opperofficieren hoge leidinggevende functies binnen het ISAF-hoofdkwartier.



FOTO AUTEUR

Pas na 2006 kreeg het ontwikkelen van de luchthavens op Kabul en Herat (foto) prioriteit

Het gevolg hiervan is dat er nog steeds geen Afghaanse luchtvaartautoriteit bestaat. Deze taak werd in 2010 nog steeds waargenomen door ISAF, waarmee het beheer van de luchthavens en het luchtruim feitelijk in handen bleef van de coalitietroepen.

Operationeel-tactische resultaten in Irak

In augustus 2003, vrijwel direct na de inval in Irak, namen de coalitietroepen de verantwoordelijkheid voor het Iraakse luchtruim en luchthavens over en werden er overvliegvergoedingen geïnd.¹² Het ministerie van Transport begon met het opstellen van de luchtvaartwet en het uitbesteden van de noodzakelijke basisdiensten voor de civiele luchtvaart, met de bijbehorende infrastructuur, aan militaire en civiele partijen.¹³ De civiele luchtvaart kwam langzaam op gang met chartervluchten in opdracht van de interim-regering, uitgevoerd door *Royal Wings* uit Jordanië en vluchten van DHL en FedEx.

Het 'Aviation Team': vrijwillige professionals

In 2004 maakte ik deel uit van CJTF-7, bij C-7 (*infrastructure*) in Bagdad. Als CJTF-7 liaison werd ik als aviation advisor bij het Aviation Team geplaatst, dat sinds januari 2004 actief was als onderdeel van het ministerie van Transport. Het Aviation Team werd verantwoordelijk voor de realisatie van de strategische doelstelling van het ministerie, vertaald naar de vijf eerder genoemde aviation strategic objectives.

versterken; bijdragen aan het herstel van de Afghaanse luchthaveninfrastructuur; de zeggenschap over het luchtruim weer in Afghaanse handen leggen.¹¹

Door een gebrekkig functionerend Afghaans ministerie van Transport kon het militaire gebruik van de grote internationale civiele luchthavens niet in tijd en ruimte worden beperkt. Bovendien kon, vanwege het ontbreken van een functionerende luchtvaartautoriteit, het ministerie van Transport geen verantwoordelijkheid nemen voor het toezicht op de luchthavens en het luchtruim. Beide factoren hebben de wederopbouw van de internationale civiele luchtvaart ernstig gehinderd, en daarmee de wederopbouw van Afghanistan vertraagd.

Dit bleek onder meer uit het feit dat de gemoderniseerde luchtvaartwet pas in 2007 in ontwerp gereed was. Eind 2010 was de wet nog steeds niet behandeld in het parlement.

- 11 Afghanistan ligt op de route van West-Europa naar Zuidoost-Azië, wat overvliegvergoedingen oplevert van 400 USD per vlucht.
- 12 De gemiddeld honderd vluchten over Irak per dag en 375 USD per vlucht overvliegvergoeding leverden per jaar een winst op van 14 miljoen dollar.
- 13 *Air Navigational Services* (ANS) en infrastructuur werden ingevuld door de *US Airforce* (USAF) en deels uitbesteed aan Raytheon. *Air Traffic Management* (ATM) operations, *Aeronautical Information Service* (AIS) en *Aeronautical Meteorology* (AERMET) werden in Bagdad ingevuld door de *Royal Australian Airforce* (RAAF), in Basra door de *Royal Airforce* (RAF) en in Mosul door de *US Airforce* (USAF). *Safety and regulatory oversight* werd ingevuld door MoT en *Airport operation and management* werd ingevuld door de *US Airforce* (USAF) of, zoals in Bagdad, uitbesteed aan *SkyLink*, *Custer Battles* en lokale onderaannemers.

Samen met de Iraakse luchtvaartautoriteit vormden zij een parallelle organisatie die gaandeweg steeds meer taken zou overdragen aan de Iraakse luchtvaartautoriteit.



FOTO AUTEUR

De luchthaven van Basra kon niet worden overgedragen vanwege de veiligheidssituatie. De passagiersterminal werd bijna dagelijks met mortieren bestookt

Het Aviation Team had een wisselende samenstelling van veelal vrijwillige professionals (burgers en militairen) uit de luchtvaartsector.¹⁴ Ze werden gericht benaderd vanwege hun specialisme en waren actief van januari tot eind augustus 2004. De individuele leden van het Aviation Team werkten geheel zelfstandig buiten de groene zones (zonder stafondersteuning en *force protection*), met Iraakse partners aan de wederopbouw van de civiele luchtvaart.

Schakel

In sommige gevallen waren de Iraakse partners bekend, maar in de meeste gevallen moesten deze worden geïdentificeerd, geworven, gescreend en opgeleid. Het Aviation Team vormde de schakel tussen de coalitietroepen

en de Irakezen en had de taak om zelfstandig en creatief de eigen expertise aan te wenden om de vijf eerder genoemde doelstellingen te realiseren. De missie kon worden samengevat met *'to put ourselves out of a job'*.

Weerstand

Begin maart 2004 reduceerde CJTF-7 de militaire aanwezigheid op *Baghdad International Airport* (BIAP) om de ontwikkelingsmogelijkheden en veiligheid voor de civiele luchtvaart te vergroten.¹⁵ De Amerikanen weken voor de ondersteuning van de eigen operaties uit naar de militaire vliegbasis in Balad, ten noorden van Bagdad. De verantwoordelijkheid voor de veiligheid en de infrastructuur zou zo spoedig mogelijk via het ministerie van Transport aan het de Iraakse luchtvaartautoriteit moeten worden overgedragen.

Op *Basra International Airport* (BIA) stuitte de visie van het ministerie echter op weerstand. Het standpunt van de *Royal Air Force* (RAF) was dat de luchthaven niet kon worden overgedragen vanwege de veiligheidssituatie. De passagiersterminal werd immers bijna dagelijks met mortieren bestookt. Er werd naar mijn mening door de RAF onvoldoende ingezien dat dit weleens verband kon houden met de militaire bezetting van het civiele hart van de luchthaven.

In maart 2004 werd duidelijk dat de internationale luchthavens in Basra en Mosul niet meer in de prioriteiten van CPA/CJTF-7 voorkwamen. Basra International Airport zou voorlopig nog drie jaar in handen van de Britse coalitietroepen blijven, zonder overdracht aan Iraakse personeel.¹⁶ Alle aandacht ging uit naar het zo snel mogelijk volledig overdragen van Bagdad International Airport. In april 2004 werd deze operatie door CJTF-7 in gang gezet.¹⁷

In het kort kwam het erop neer dat de luchthaven vanaf medio april tot medio juli in delen zou worden overgedragen aan het ministerie van Transport. De *Transfer of Authority* van de luchthaven viel echter samen met de eerste en tweede opstand in Fallujah ten westen van Bagdad. De *insurgents* hadden ook belang bij

14 Het *Aviation Team* bestond uit professionals die hun autoriteit ontleenden aan hun kennis en ervaring op het eigen vakgebied. De teamleden legden over de uitvoering van de eigen werkzaamheden primair verantwoording af binnen het eigen vakgebied.

15 CJTF-7 FRAGO 411, ondertekend door generaal Ricardo Sanchez, met als titel: CJTF-7 *Withdrawal from Baghdad International Airport* (BIAP), 4 maart 2004.

16 In januari 2009 werd *Basra International Airport* volledig overgedragen aan het GECA.

17 CJTF-7 FRAGO 714, ondertekend door generaal Ricardo Sanchez, met als titel: CJTF-7 *Baghdad International Airport* (BIAP) *Drawdown Taskings*, 30 april 2004.

het verstoren van de overdracht van de belangrijkste internationale luchthaven van het land. Er moest worden gewaarborgd dat de controle over de luchthaven en de infrastructuur in de juiste handen bleef.

Geheime voorbereidingen

Essentieel bij *counter-insurgency* is dat ontwikkeling en veiligheid hand in hand gaan. De overdracht van de luchthaven werd in het geheim voorbereid en vroeg om een benadering die analytisch en proactief was. Daarnaast moest de overdracht met een hoog operationeel tempo worden uitgevoerd. De overdracht werd eind augustus 2004 voltooid.

De vertraging werd veroorzaakt door verschillende factoren. In de eerste plaats door de beschadigde infrastructuur en het gebrek aan specialistisch personeel. Daarnaast was er de verslechterende veiligheidssituatie in Fallujah, het feit dat de militaire operaties gewoon doorgingen en de reële dreiging van *Man Portable Air Defense Systems* (MANPADS).¹⁸ Ondanks deze uitdagingen hadden de coalitie-troepen zich begin augustus 2004 helemaal teruggetrokken. Bagdad International Airport was geheel overdragen aan de Iraakse luchtvaartautoriteit en *Iraqi Airways*.

Operationeel-tactische resultaten in Afghanistan

ISAF was al sinds 2002 hoofdgebruiker van de internationale luchthavens van Kabul en Kandahar. De Amerikanen waken voor de ondersteuning van de eigen operaties uit naar de militaire vliegbasis in Bagram, ten noorden van Kabul. ISAF was verantwoordelijk voor de internationale luchthavens en daarmee ook voor de problemen die ontstonden rond de wederopbouw van de civiele luchtvaartsector.

In Afghanistan was ik in 2005 werkzaam voor ISAF bij *CJ-9 Civil Military Coöperation* (CIMIC) op het HQ-ISAF in Kabul. CIMIC maakte in Afghanistan vanaf de inval in 2001 deel uit van de 3-D benadering. Militairen verlenen assistentie, zeker wanneer er geen effectief functionerende overheid aanwezig is. Primair gaat het daarbij om het bieden van een beter

alternatief dan de tegenstander. Militairen konden hiertoe de lokale civiele infrastructuur ondersteunen of herstellen ten behoeve van hun eigen operationele doelstellingen.

FOTO: AUTEUR



Ook op Herat Airport had ISAF bezit genomen van de civiele zijde van de luchthaven. Op de foto: een verkeersleider in opleiding, 2007

Het ging om *force acceptance*, met als hoofddoel de veiligheid van de eigen troepen: *force protection*. Waar mogelijk dienden militairen hun activiteiten af te stemmen met de lokale civiele autoriteiten. In 2005 bleek dat op het ISAF-hoofdkwartier in Kabul de CJ-9 onvoldoende toegerust was om een strategisch project als de wederopbouw van de civiele luchtvaartsector in gang te zetten. Bij de NAVO heerste toen de overtuiging dat wederopbouw (*state building*) door militairen moest worden vermeden.

Vóór 2006 was het 3-D concept binnen de NAVO nog geen aanvaard gedachtegoed. De NAVO ging op een stroeve wijze om met het 3-D concept. Brussel beargumenteerde dat de NAVO niet aan *nation building* deed. Het bleek lastig om het ISAF-hoofdkwartier hiervoor warm te krijgen, terwijl het belang en de potentiële opbrengsten voor iedereen groot waren.

¹⁸ In december 2003 is boven *Baghdad International Airport* (BIAP) de linkervleugel van een DHL Airbus 320 door een SA-7 doorboord. De Airbus heeft een noodlanding op BIAP gemaakt. ICAO Annex 17 *Security Standards and Recommended Practices* (SARPs) en ICAO *Security Manual for Safeguarding Civil Aviation Against acts of Unlawful Interference*, Appendix 16 (Sixth Edition-2002) voorziet in procedures, richtlijnen en defensieve maatregelen tegen MANPADS.

Pas na 2006 nam bij de NAVO de druk toe om meer aandacht te besteden aan 3-D operaties.¹⁹ Binnen het hoofdkwartier nam het besef toe dat ISAF naast militaire operaties ook vanuit de eigen expertise en met de ten dienste staande middelen het 3-D concept kon helpen invullen.²⁰ Een goed functionerende Afghaanse civiele luchtvaart zou in ruime mate kunnen bijdragen aan de exit-strategie van ISAF. Dorenbos en Voetelink stelden terecht dat de NAVO nog steeds vooral is gericht op de klassieke verdedigingstaak, en ISAF op het bestrijden van de Taliban.²¹

Tot 2007 besefte ISAF niet dat de aanwezigheid van ISAF zelf op de civiele zijde van de luchthaven een belemmerende factor was geworden voor de wederopbouw van de belangrijkste civiele luchthaven van Afghanistan. ISAF leverde op deze manier geen bijdrage aan de economische en commerciële ontwikkeling van de nationale luchtvaartmaatschappij *Ariana Afghan Airlines*. In mei 2007 had de plaatsvervanger van de minister van het Afghaanse ministerie van Transport al benadrukt dat het delen van een internationale civiele luchthaven met ISAF- of Afghaanse militairen niet ideaal is. Hij pleitte voor een duidelijke scheiding, met de civiele luchthaven aan de ene en de militaire aan de andere kant van het start- en landingsbanenstelsel.²²

In 2007 was ik werkzaam als aviation advisor voor de Nederlandse senior air advisor, op het HQ-ISAF in Kabul en (deels) in Kandahar

en Herat. Op het voormalige *Kandahar International Airport* was de civiele luchtvaart inmiddels volledig verstikt door het militaire gebruik van de luchthaven. Hierdoor verloor Kandahar Airport de status van internationale luchthaven in de *Afghan National Development Strategy*.

Ook op *Herat Airport* had ISAF bezit genomen van de civiele zijde van de luchthaven. Bij de Spaanse en Italiaanse troepen aldaar werd sterke nationale druk uitgeoefend om aan de civiele zijde van de luchthaven te blijven, wat tot op heden is gelukt, om de gedane nationale



In 2007 was de civiele luchtvaart op Kandahar Airport volledig verstikt door het militaire gebruik van de luchthaven

investeringen te kunnen rechtvaardigen. Het lijkt erop dat ISAF in Herat nationale belangen heeft laten prevaleren boven de doelstelling in de ANDS dat de luchthaven zou moeten functioneren als internationale luchthaven in 2010.

Onder leiding van de Nederlandse senior air advisor werd een masterplan opgesteld voor Kabul International Airport wat inzicht bood in alle projecten die de internationale gemeenschap en de Afghaanse autoriteiten hadden geïdentificeerd. Er waren voldoende donoren en investeerders die bereid waren om bij te dragen, maar zij verlangden wel concrete plannen

19 Zie de totstandkoming van de *Afghanistan Compact*, maar bijvoorbeeld ook de discussie rond de 'opbouw- of vechtmiszie' in Nederland (winter 2006).

20 R.M.G. Dorenbos, J.L. Voetelink: ISAF, Nederland en het herstel van de Afghaanse civiele luchtvaartsector, *Militaire Spectator* 179 (2010) (4) 184.

21 Idem, 180.

22 Aldus de plaatsvervangend minister van Transport, de heer Alami, uitgesproken tijdens de vergadering van de *Civil Airspace Planning Group* op het ISAF-hoofdkwartier, op 23 mei 2007.

en voorstellen. Omdat Afghaanse ministerie van Transport zeer beperkt was in het ontwikkelen van plannen bleef veel externe financiering ongebruikt.²³ ISAF identificeerde in de loop van 2008 zeker twintig adviseurposities binnen het Afghaanse ministerie van Transport en heeft deze aan de NAVO voorgedragen. De NAVO heeft hier echter niet in kunnen voorzien.²⁴

In 2008 startte ISAF met concrete plannen om op Kabul International Airport de civiele luchthaveninfrastructuur ten zuiden van de baan te ontruimen, terug te geven aan de oorspronkelijke civiele gebruikers en te verhuizen naar de noordzijde van de landingsbaan. Dit proces werd in maart 2010 voltooid. De grote investeringen die ISAF op het gebied van luchthaveninfrastructuur heeft gedaan, voldeden echter niet de ICAO-normen.²⁵

Conclusies

Irak en Afghanistan hebben bij de wederopbouw van de civiele luchtvaart, zoals gezegd, een onvergelykbare context. Dit maakte ook dat de rol van de coalitietroepen verschilde: bezettingsmacht in Irak en stabilisatiemacht in Afghanistan. De uitdaging was echter vergelijkbaar. Uiteindelijk was het in beide situaties wenselijk dat de eigen regering weer leidend werd, ook voor de civiele luchtvaart. Zowel in Irak als Afghanistan werd het belang van de wederopbouw van de civiele luchtvaartsector (conform de internationale veiligheidsnormen van de ICAO) direct na de inval geïdentificeerd. Het beheer van het luchtruim en de luchthavens kwam direct na de inval feitelijk in handen van de internationale gemeenschap te liggen. De verantwoordelijkheid voor de civiele luchtvaart en de wederopbouw ervan moest direct na de inval door de coalitietroepen worden ingevuld omdat de lokale overheid daartoe niet meer in staat was.

Irak

In Irak voorzag de Amerikaanse interim-regering direct na de inval in een ministerie van Transport, dat verantwoordelijk werd voor de civiele luchtvaart. Het militaire gebruik

FOTO AUTEUR



Apache-helikopter voor de passagiersterminal van Bagdad International Airport

van de grote internationale civiele luchthavens kon door datzelfde ministerie in tijd en ruimte beperkt worden. Tussen het ministerie en de coalitietroepen was overeenstemming over het feit dat de militaire aanwezigheid op internationale luchthavens gereduceerd moest worden opdat de ontwikkelingsmogelijkheden en veiligheid voor de civiele luchtvaart konden worden vergroot. Daarmee werd de basis gelegd voor een 3-D operatie die resulteerde in de overdracht van de verantwoordelijkheid over de civiele luchtvaart, de belangrijkste internationale luchthaven en de nationale luchtvaartmaatschappij.

Succesfactoren waren zelfsturende professionals, met een duidelijk mandaat en budget van

- 23 De grootste donorlanden waren de EU (met name Duitsland en Groot Brittannië), India, Japan en de VS. Vooral India en een aantal Arabische landen toonden in de beginjaren grote belangstelling maar haakten af door het uitblijven van concrete plannen. Een goed voorbeeld hiervan was een grote reservering van de ADB voor de ontwikkeling van de internationale luchthavens van Kabul en Herat. Door het ontbreken van concrete plannen is die reservering komen te vervallen. Donoren willen immers plannen zien alvorens zij tot financiering overgaan.
- 24 R.M.G. Dorenbos, J.L. Voetelink: ISAF, Nederland en het herstel van de Afghaanse civiele luchtvaartsector, *Militaire Spectator* 179 (2010) (4) 187.
- 25 Op luchthaveninfrastructuur die is aangelegd door ISAF is de *NATO Common Funding* procedure van toepassing. Hierbij zijn de *Minimum Military Requirements* (MMR) leidend, en niet de strengere ICAO-normen. De NAVO-bureaucratie hechtte onvoldoende belang aan het feit dat de investeringen op KAIA bijdroegen aan doelstellingen zoals gedefinieerd in de ANDS.



Zicht op de stad vanaf Kabul International Airport, 2009

FOTO AUTEUR

het ministerie van Transport, die directe toegang hadden tot de militaire top en de Iraakse partners. Zij voorzagen in het projectmanagement voor de wederopbouw van de civiele luchtvaart en waren in staat om in amper acht maanden de gestelde doelen te realiseren. De wederopbouw van de civiele luchtvaart volgens internationale normen was een belangrijke strategische doelstelling van het ministerie van Transport en kon daarmee een bijdrage leveren aan de exit-strategie van de coalitietroepen.

Afghanistan

In Afghanistan was het ministerie van Transport direct na de inval door gebrek aan capaciteit niet in staat om verantwoordelijkheid te dragen voor de civiele luchtvaart naar internationale normen. Het ministerie had in de praktijk geen zeggenschap over het militaire gebruik van de internationale luchthavens.

ISAF had de militaire aanwezigheid op de internationale luchthavens laten toenemen. De ontwikkelingsmogelijkheden voor de civiele luchtvaart zijn hierdoor afgeremd. Pas na 2006 werden concrete doelstellingen geformuleerd voor de ontwikkeling van de Afghaanse civiele luchtvaart (voor de komende vijf jaar). Het Afghaanse ministerie van Transport bleef,

ondanks haar gebrek aan capaciteit, verantwoordelijk voor het realiseren van doelstellingen die grotendeels door de internationale gemeenschap waren geformuleerd.

In de loop van de tijd haakten donoren af, bij gebrek aan concrete plannen. Er bleek onvoldoende basis voor een 3-D operatie, met als resultaat een grote vertraging in de wederopbouw van de civiele luchtvaart. Daardoor heeft de civiele luchtvaart weinig kunnen bijdragen aan de wederopbouw van Afghanistan en aan de exit-strategie van ISAF.

Randvoorwaarden

Nu rest nog de vraag welke randvoorwaarden gunstig zijn voor een 3-D proces als de wederopbouw van de civiele luchtvaart in een multinationale omgeving.

In de eerste plaats is er overeenstemming nodig over de rol van *Diplomacy, Defence and Development* in de multinationale omgeving op politiek-strategisch niveau. Wederopbouw (state building) door Nederlandse militairen moet niet worden uitgesloten omdat de wederopbouw van de civiele luchtvaart in Irak en Afghanistan

wel degelijk onder state building viel, vanwege haar strategische belang. Op korte termijn kan wederopbouw van de civiele luchtvaart een belangrijke motor zijn voor de algehele economische ontwikkeling op langere termijn. Daarmee wordt een grote bijdrage geleverd aan de exit-strategie van de militaire component.

In de tweede plaats is op strategisch-operationeel niveau een krachtig ministerie van Transport nodig, dat het militaire gebruik van de grote internationale civiele luchthavens in tijd en ruimte kan beperken. Er moet overeenstemming zijn over het feit dat de militaire aanwezigheid op internationale luchthavens gereduceerd zal moeten worden om de ontwikkelingsmogelijkheden en veiligheid voor de civiele luchtvaart te vergroten. Het ministerie van Transport moet strategische doelstellingen formuleren, luchtvaartwetgeving opstellen en toezicht houden volgens internationale normen om zo de wederopbouw van de civiele luchtvaart mogelijk te maken. Indien dit ministerie hiertoe niet in staat blijkt te zijn, moet er geïnvesteerd worden in *capacity building*, zodat deze cruciale rol naar behoren kan worden uitgevoerd.

In de derde plaats is er op operationeel-tactisch niveau voor de realisatie van de strategische doelstellingen van het ministerie van Transport een team van zelfsturende luchtvaartprofessionals nodig. Deze projectmanagers moeten beschikken over een duidelijk mandaat en budget van het ministerie. Ze moeten direct toegang hebben tot de militaire top en de lokale partners. De militaire gebruikers van de internationale luchthavens moeten niet alleen verantwoordelijk worden gehouden voor het openstellen en instandhouden van de luchthaven maar ook werken aan *capacity building*, en verantwoordelijk worden voor een overdracht aan de civiele autoriteiten. Militaire noodzakelijke aanpassingen of verbeteringen aan de infrastructuur moeten volgens de ICAO-normen worden uitgevoerd. De militaire leiding op strategisch-operationeel niveau moet waarborgen dat nationale belangen niet prevaleren boven het grotere belang van de wederopbouw van de civiele luchtvaart.

FOTO AUTEUR



Vrij reizen voor Afghanen, Kabul International Airport, 2007

Ten slotte

De krijgsmacht zou in de toekomst weer betrokken kunnen raken bij de wederopbouw van de civiele luchtvaart of bij andere vitale functies met grote economische en politiek-strategische belangen op land of zee. Het is dan ook denkbaar dat vergelijkbare randvoorwaarden een gunstige invloed kunnen hebben op het bereiken van concrete resultaten bij deze toekomstige 3-D operaties.

Hoewel Irak en Afghanistan twee unieke situaties zijn, is duidelijk geworden dat de wederopbouw van de civiele luchtvaart kan behoren tot een taak waarvoor een krijgsmacht weliswaar niet is georganiseerd, maar waarmee zij wel kan worden geconfronteerd. ■