



Ministerie van Defensie

Beleidsdoorlichting

Strategische Luchttransportcapaciteit

Maart 2013

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting	7
1.2 Aanpak en werkwijze	7
1.3 Evaluatiemethodiek: mogelijkheden en beperkingen	8
1.4 Afbakening onderzoek	8
1.5 Probleembeschrijving	10
1.6 Onderzoeksvragen	10
1.7 Bronnen	10
1.8 Onafhankelijke toetsing	11
1.9 Opbouw rapport	12
2 Context	13
2.1 Context	13
2.2 Achtergrond van de beleidsinspanning	13
2.3 Motivering rol van de overheid	15
2.4 Deelconclusie	16
3 Beleidsinstrumenten	17
3.1 Beleidsdoelstellingen en beoogde effecten	17
3.2 Beleidsinstrumenten	17
3.2.1 Internationale coördinatie van reeds beschikbare capaciteit	18
3.2.2 Eigen verwerving	23
3.2.3 Commerciële inhuur van derden	26
3.2.4 Totaalbeeld beleidsinstrumenten	27
3.3 Beschrijving ingezette budgetten	28
3.4 Productie luchttransport	31
3.5 Deelconclusie	33
4 Beleidsuitvoering en bereikte effecten (doeltreffendheid en doelmatigheid)	34
4.1 Doeltreffendheid beleid	34
4.2 Doelmatigheid beleid	36
4.3 Beperkingen aan doeltreffendheid en doelmatigheid	41
4.4 Deelconclusie	42
5 Onderzoeksresultaten en aanbevelingen	44
5.1 Deelvraag: Wat was het probleem dat heeft geleid tot het beleid omtrent strategisch luchttransport?	44
5.2 Deelvraag: Wat was de rol van Defensie bij het uitvoeren van strategisch luchttransport?	44
5.3 Deelvraag: Welke doelstellingen lagen ten grondslag aan het beleid omtrent strategisch luchttransport?	44
5.4 Deelvraag: Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet en welke acties zijn ondernomen om de doelstellingen te realiseren?	45
5.5 Deelvraag: Welke budgetten zijn gebruikt?	45
5.6 Deelvraag: Heeft het gevoerde beleid geleid tot een vermindering van het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit?	45

5.7	Hoofdonderzoeksvraag: In hoeverre is het beleid voor de uitbreiding van het strategisch luchttransport doelmatig en doeltreffend geweest?	46
5.8	Huidige ontwikkelingen	47
5.9	Aanbevelingen	47
Bijlage 1	Bronnenlijst	49

Samenvatting

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) heeft Defensie een beleidsdoorlichting uitgevoerd naar het beleid omtrent de uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit. Deze beleidsdoorlichting naar de "strategische luchttransportcapaciteit" heeft als doel de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op het gebied van strategische luchttransportcapaciteit inzichtelijk te maken. De beleidsdoorlichting onderzoekt daartoe de effecten van het beleid van Defensie op de beschikbaarheid van strategische luchttransportcapaciteit.

In de Prinsjesdagbrief 2003 is door Defensie gemeld dat er tekorten werden geconstateerd ten aanzien van strategisch luchttransport. Deze tekorten betroffen zowel de nationale als de internationale (NAVO en EU) behoefte. Omdat deze tekorten een goede taakuitvoering van Defensie belemmerden, heeft Defensie zich gecommitteerd aan de vermindering van de tekorten. Het Nederlandse beleid daartoe is niet statisch en eenzijdig tot stand gekomen, maar kwam tot stand op basis van internationale ontwikkelingen en internationaal overleg.

De beleidsdoelstelling was beperkt tot het verminderen van de tekorten op het gebied van strategisch luchttransport. Daarvoor waren echter geen concrete en meetbare doelstellingen geformuleerd, waardoor een uitspraak over de doeltreffendheid van het beleid niet eenvoudig is. Toch wordt daartoe in dit rapport een poging gedaan.

Defensie heeft drie beleidsinstrumenten ingezet om de beschikbare luchttransportcapaciteit te vergroten:

- a) betere internationale coördinatie van reeds beschikbare capaciteit;
- b) verwerving van eigen capaciteit;
- c) versterking van de samenwerking op het gebied van civiele inhuur bij derden.

Met betrekking tot de verbetering van de internationale coördinatie van reeds beschikbare capaciteit is niet alleen de samenwerking in bestaande organisaties voortgezet (zoals het *Movement Coordination Centre Europe*, MCCE), maar zijn ook nieuwe organisaties opgericht (zoals het *European Air Transport Command*, EATC). Hiermee is onder andere toegang verkregen tot een grotere pool van beschikbare luchttransportcapaciteit. Bovendien zijn de mogelijkheden voor de internationale uitwisseling van diensten, zoals het invullen van restcapaciteit, vereenvoudigd. Tegelijkertijd wordt doorlopend naar nieuwe mogelijkheden gezocht om internationale samenwerking te verbeteren, zoals in samenwerkingsverbanden als de *European Air Group* en de *European Air Transport Fleet*.

Naast betere internationale coördinatie heeft Nederland geïnvesteerd in de uitbreiding met van het strategisch luchttransport met verschillende capaciteiten (tactisch: C-130, strategisch: DC-10 en, buitenprofiel¹, strategisch: C-17). De deelname aan het internationale *Strategic Airlift Capability* (SAC) C-17 initiatief heeft voor Nederland een buitengewone capaciteit (buitenprofiel strategisch) beschikbaar gemaakt, die voor Nederland zelfstandig niet haalbaar zou zijn geweest.

1 Buitenprofiel betekent groter (langer, breder, hoger) dan de gebruikelijke afmetingen.

Op het gebied van de versterking van de samenwerking bij civiele inhuur bij derden is een interim-oplossing gevonden (de *Strategic AirLift Interim Solution*, SALIS) voor een acuut tekort aan buitenprofiel strategisch luchttransport. De Nederlandse deelname aan dit contract is overigens beëindigd toen Nederland ging deelnemen aan het SAC C-17 initiatief.

Bij het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid spelen voor Defensie verschillende aspecten een rol. Niet alleen financiële argumenten zijn van belang, maar ook veiligheidspolitieke, militairoperationele en internationaal-politieke argumenten. Verwerving van eigen capaciteiten is in een aantal gevallen essentieel om te kunnen voldoen aan de taakstelling en om in internationaal verband niet als *free rider* te worden beschouwd. Door internationale samenwerking wordt het mogelijk deze capaciteiten doelmatiger te verwerven. Bovendien wordt in internationaal verband restcapaciteit verhandeld conform geldende afspraken en wordt een balans behouden tussen geleende en aangeboden capaciteit. De nieuwe C-130 toestellen en de DC-10 worden, net als de bestaande luchttransportvloot, doelmatiger ingezet door ze aan te bieden aan een internationale pool.

Uit dit onderzoek blijkt dat de beschikbare luchttransportcapaciteiten op doelmatige wijze worden ingezet dankzij de internationale samenwerkingsverbanden waaraan Nederland deelneemt. De historische ontwikkelingen (*empty legs*², verhandelde vliegreizen) laten bovendien zien dat er doorlopend verbeteringen worden gerealiseerd. Bijkomend voordeel is dat op eenvoudige wijze toegang wordt verkregen tot andersoortige capaciteiten van partnerlanden, waarover Nederland niet beschikt. Omgekeerd krijgen partnerlanden op eenvoudige wijze toegang tot Nederlandse capaciteiten.

Capaciteiten waaraan geen structurele behoefte bestaat en die vanuit veiligheidspolitieke, militairoperationele en internationaal-politieke argumenten niet essentieel zijn om zelf (of via internationale samenwerking) te verwerven kunnen op doelmatige wijze worden ingehuurd. Het in internationaal verband afsluiten van inhuurcontracten kan daarbij financiële voordelen bieden (volumevoordeel).

Uit de beleidsdoorlichting volgen vier aanbevelingen:

Door internationale samenwerking bij de verwerving en exploitatie van dure middelen, kunnen capaciteiten beschikbaar komen die landen alleen niet zouden kunnen verwerven. Het SAC C-17 initiatief is daarvan een goed voorbeeld. Vooral nu de defensiebudgetten van veel landen teruglopen, is het van toenemend belang om samen te werken en te zoeken naar mogelijkheden voor doelmatigheidswinst. Bij nieuwe initiatieven kunnen de lessen uit het SAC C-17 initiatief worden betrokken.

Een tweede aanbeveling is dat de verschillende centra die de vraag naar en het aanbod van strategische transportcapaciteiten coördineren, doeltreffender kunnen functioneren als meer landen zich aansluiten en op termijn ook meer zeggenschap overdragen. Een positief effect van de coördinatiecentra is dat restcapaciteit van de deelnemende landen onderling wordt verhandeld. Binnen anderhalf jaar is het EATC er op die manier in geslaagd een reductie van acht procent lege vluchten (*empty legs*) te bewerkstelligen. Naar verwachting neemt dit verder toe als de landen beter

² Voor een eenduidige begripsvorming wordt in dit rapport gesproken over *legs* in plaats van vluchten. Een vlucht bestaat uit een aantal *legs* bijvoorbeeld a-b-a (een retourvlucht is 2 *legs*), a-b (een enkele reis is 1 *leg*) of a-b-c-a (is 3 *legs*). Een *empty leg* is een vlucht zonder lading of passagiers.

op elkaar ingespeeld raken of als meer landen toetreden. Nederland zou zich daarvoor kunnen inzetten.

De derde aanbeveling stelt dat kan worden bekeken of de restcapaciteit ook beschikbaar kan worden gesteld aan derde partijen, dat wil zeggen andere landen, multilaterale organisaties of non-gouvernementele organisaties. Organisaties zoals de NAVO en de EU zijn voor grote vliegtuigen aangewezen op inhuur, of zijn afhankelijk van de wil van een deelnemend land om zijn uren te 'verhuren'. Nederland zou met deze organisaties kunnen overleggen over de beschikbaarheid van C-17 uren. Dat kunnen Nederlandse uren zijn, maar kan ook de samenwerking met het SAC C-17 initiatief in het algemeen betreffen. Dit overleg kan extra mogelijkheden bieden voor het overdragen van restcapaciteit.

De laatste aanbeveling is het, waar mogelijk, meer SMART maken van de beleidsdoelstellingen. Hiermee wordt het inzicht in de werking van het beleid verder vergroot en kan beleid waar nodig eenvoudiger worden bijgesteld.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting

Elk ministerie dient periodiek zijn beleidsdoelstellingen te evalueren en daarover te rapporteren aan de Tweede Kamer. De evaluatie geschiedt aan de hand van het instrument beleidsdoorlichting. De wijze waarop dat moet gebeuren is vastgelegd in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE), een onderdeel van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Een beleidsdoorlichting heeft tot doel te komen tot een verantwoording door middel van een inhoudelijke onderbouwing van het beleid (probleemanalyse en motivering rol overheid) en een oordeel over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de ingezette budgetten. Tevens geeft het de mogelijkheid tot het genereren van een leereffect.

Defensie heeft in zijn begrotingen van 2011 en 2012 aangekondigd in 2012 de beleidsdoorlichting "strategische luchttransportcapaciteit" te voltooien en vervolgens aan te bieden aan de Tweede Kamer. De beleidsdoorlichting "strategische luchttransportcapaciteit" heeft als doel de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde beleid op het gebied van strategische luchttransportcapaciteit inzichtelijk te maken. De beleidsdoorlichting onderzoekt daartoe de effecten van het beleid van Defensie op de beschikbaarheid van strategische luchttransportcapaciteit aan de hand van een aantal onderzoeksvragen.

1.2 Aanpak en werkwijze

In een beleidsdoorlichting dienen de volgende onderdelen te zijn opgenomen³:

- Een beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid.
- Een beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid/Defensie.
- Een beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen.
- Een beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de (maatschappelijke) effecten daarvan.
- Een beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

Bij het ministerie van Defensie is een projectteam ingesteld voor het uitvoeren van de beleidsdoorlichting "strategische luchttransportcapaciteit". Het projectteam heeft contact onderhouden met het ministerie van Financiën om te garanderen dat zoveel mogelijk aan de voorwaarden voor beleidsdoorlichtingen wordt voldaan. Daarnaast is, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften, een onafhankelijke externe betrokken (zie paragraaf 1.8), die het onderzoeksproces en het opstellen van het eindrapport heeft gevolgd en daarover een eigenstandig oordeel geeft.

Ter bevordering van de betrouwbaarheid van de beleidsdoorlichting is zeker gesteld dat het totstandkomingproces van de beleidsdoorlichting achteraf reconstrueerbaar is. Hiertoe is digitaal in een webdossier aan gestructureerde dossiervorming gedaan van alle brondocumenten, (financiële) gegevens en verslagen van bijeenkomsten van het projectteam. De onafhankelijkheid van het onderzoek is gewaarborgd door de betrokkenheid van een externe deskundige. Tot slot is getoetst dat de gebruikte

³ Deze eisen volgen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften, deel 1 'Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid (RPE)'

beleidsinformatie niet strijdig is met de financiële informatie in de begroting of het jaarverslag. Van de beleidsinformatie is bovendien duidelijk de bron vermeld.

1.3 Evaluatiemethodiek: mogelijkheden en beperkingen

Op verzoek van de Tweede Kamer is de defensiebegroting (vooralsnog) ingericht naar defensieonderdeel en niet naar beleidsthema's.⁴ Hoewel de defensiebegroting niet is ingericht om een directe relatie te leggen tussen beleidsthema's, activiteiten en de kosten hiervan, wordt dat in deze beleidsdoorlichting wel zo veel mogelijk benaderd. Verder wordt, waar mogelijk, aandacht besteed aan de behaalde effecten. Verantwoording van de verrichte activiteiten, de geleverde prestaties en de bijbehorende budgetten staat centraal. Indien de causale relatie tussen het defensiebeleid en de beoogde effecten niet kan worden aangetoond, zal zo mogelijk worden ingegaan op de plausibiliteit van deze relatie. Hierbij moet worden opgemerkt dat er tevens andere factoren van invloed op het beleid kunnen zijn geweest waardoor het moeilijk is de effecten van het beleid hiervan los te zien. Daarnaast worden sommige effecten pas op langere termijn zichtbaar.

De mate waarin de evaluatiemethodiek van een beleidsdoorlichting uitspraken kan genereren over de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid is mede afhankelijk van het materiaal dat beschikbaar is en gebruikt kan worden ter ondersteuning van de beleidsdoorlichting. Er zijn nog geen eerdere evaluaties naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het gebied van strategisch luchttransport uitgevoerd. Het beschikbare onderzoeksmateriaal betreft dan ook voornamelijk Kamerbrieven en een interne studie van het ministerie van Defensie. Deze documenten lichten de politieke besluiten toe en beschrijven het defensiebeleid dat op basis van die besluiten tot stand is gekomen. Ze doen als zodanig geen uitspraak over de effectiviteit en doelmatigheid van dat beleid. Deze beleidsdoorlichting zal daarom allereerst de vraag beantwoorden of de gekozen beleidslijn van Defensie het onderkende probleem op het gebied van strategisch luchttransport heeft opgelost dan wel verminderd. De doorlichting zal vervolgens een oordeel proberen te vellen of dit beleid doelmatig is geweest. Het is echter lastig vast te stellen of het probleem beter opgelost had kunnen worden door het nemen van andere maatregelen of met minder middelen.

1.4 Afbakening onderzoek

De beleidsdoorlichting heeft als doel te specificeren in welke mate de doelbereiking (*outcome*) het gevolg is van het gevoerde beleid (c.q. de effecten van het beleid). De beleidsdoorlichting is van toepassing op vier beleidsartikelen in de defensiebegroting⁵: beleidsartikel 20–Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties (in de begroting 2013 genaamd Inzet), beleidsartikel 23–Commando Luchtstrijdkrachten, beleidsartikel 25–Defensie Materieel Organisatie en beleidsartikel 26–Commando DienstenCentra. De beleidsdoorlichting onderzoekt de effecten van het beleid van Defensie op de verwerving van strategische luchttransportcapaciteit in de periode 2007 tot en met 2011.

Aangezien de beleidsdoorlichting terugkijkt op het gevoerde beleid worden de beslissingen van destijds beschouwd in het licht van de ontwikkelingen van dat moment. Het jaar 2007 is als beginpunt genomen omdat in 2006 beleidskeuzes zijn gemaakt om de Nederlandse strategische luchttransportcapaciteit te versterken en

4 De wijzigingen in de Ontwerpbegroting 2013 worden hier buiten beschouwing gelaten, omdat dit onderzoek zich richt op de periode 2007-2011.

5 Opmaak Defensiebegroting 2007-2011.

te vergroten. De beleidskeuzes die in 2006 zijn gemaakt hebben tot resultaten geleid vanaf 2007. Begin 2006 is een studie "Strategische Transportcapaciteit" uitgevoerd door het ministerie van Defensie, die heeft vastgesteld tot welke transportcapaciteit Nederland gegarandeerd toegang zou moeten hebben om het ambitieniveau te kunnen uitvoeren. Over de uitkomsten van deze studie is de Kamer geïnformeerd in de brief van 2 juni 2006 over de actualisering van de Prinsjesdagbrief (Kamerstuk 30300 X, nr. 107).

Deze brief beschreef de tekorten op het gebied van lucht- en zeetransport. De voorliggende beleidsdoorlichting beperkt zich echter tot de strategische luchttransportcapaciteit, omdat zich op het gebied van strategisch luchttransport concrete ontwikkelingen hebben voorgedaan in genoemde onderzoeksperiode. Bovendien is Defensie gestart met het onderzoek naar de vervanging van de huidige luchttransportmiddelen. De resultaten van deze beleidsdoorlichting kunnen daarom mede richtinggevend zijn voor de te maken keuzes in dat dossier.

In de studie "Strategische Transportcapaciteit" is onderscheid gemaakt tussen tactische en strategisch transportmiddelen.

Strategische transportvliegtuigen hebben, vergeleken met tactische transportvliegtuigen, een grotere snelheid, bereik en laadvermogen. Ze zijn over het algemeen afhankelijk van externe laad- en losfaciliteiten die meestal alleen op de grotere vliegvelden beschikbaar zijn of moeten worden aangevoerd. Strategische transportmiddelen zijn ontwikkeld om verplaatsingen naar het operatiegebied (vaak over langere afstanden) zo doelmatig en doeltreffend mogelijk uit te voeren.

Tactische transportvliegtuigen zijn voorzien van zelfbeschermingmiddelen en ontworpen om binnen het operatiegebied ingezet te kunnen worden. Tactische transportmiddelen kunnen, met hun beperkingen in bereik, snelheid en capaciteit, echter ook bijdragen aan strategische transport door een deel van het strategische traject voor hun rekening te nemen.

Defensie heeft verschillende typen eigen transportvliegtuigen, die aan de hand van bovenstaande definities naar klasse kunnen worden ingedeeld:

- de (K)DC-10;
- de C-130;
- de Dornier Do-228;
- de Gulfstream G-IV.

De (K)DC-10 en de C-130 zijn respectievelijk een strategisch en een tactisch transportvliegtuig, zoals toegelicht in diverse brieven (Kamerstuk 29 200 X, nr. 63, Kamerstuk 29 800 X, nr. 11 en Kamerstuk 29 800 X, nr. 125). Hierbij moet worden aangetekend dat deze grens niet altijd even scherp is te trekken. Het kan in de dagelijkse praktijk voorkomen dat vliegtuigen zowel strategische als tactische eigenschappen hebben. Zo is de Amerikaanse C-17 een strategisch transportvliegtuig dat geschikt is voor buitenprofiel lading (groter dan gebruikelijk) en bovendien de eigenschappen heeft die het geschikt maken voor tactisch vervoer (laadklep, zelfbeschermingsmiddelen en de mogelijkheid tactische naderingen uit te voeren).

De C-130 is primair geschikt om als tactisch transporttoestel goederen en personeel die zijn aangevoerd door de (K)DC-10's (of andere middelen), verder te vliegen

naar de eindbestemming. Daarmee vervult het toestel een belangrijke rol in het tactische deel van de transportketen. Bovendien kan de C-130 in voorkomend geval worden ingezet op strategische delen van de transportketen.

De Gulfstream G-IV wordt voornamelijk ingezet voor VIP-vervoer en het vervoer van militairen bij oefeningen en de Dornier Do-228 voor kustwachttaken binnen Nederland. Beide vliegtuigtypen dragen daarmee niet bij aan de strategische en tactische delen van de transportketen voor missies en zijn daarom niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting.

1.5 Probleembeschrijving

Het probleem dat aanleiding vormde om beleid in te zetten is de onderkenning dat er tekorten waren op het gebied van strategisch luchttransport voor de nationale behoeftes. Ook internationaal, in de NAVO en de EU, werden die tekorten onderkend. Deze tekorten betroffen met name de beschikbaarheid van luchttransportcapaciteit voor buitenprofiel ladingen, voor operaties in gevaarlijke gebieden en voor landingen op onverharde banen. Een belangrijk aanvullend probleem was dat niet in alle gevallen gegarandeerd kan worden teruggevallen op de civiele markt voor de inhuur van strategisch luchttransportcapaciteit. Deze specifieke middelen zijn soms niet verkrijgbaar. Onder specifieke omstandigheden (zoals in gevaarlijke gebieden en voor landingen op onverharde banen) is de gegarandeerde beschikbaarheid van eigen militaire capaciteiten noodzakelijk of op zijn minst wenselijk om de taak te kunnen uitvoeren. Bovendien werd ten tijde van de *Task Force Uruzgan* duidelijk dat bij internationale operaties een piek in de transportbehoefte kan ontstaan, wanneer alle deelnemende landen tegelijkertijd behoefte hebben aan dezelfde transportcapaciteit. Dit had een prijsopdrijvend effect tot gevolg. Defensie heeft daarom verschillende instrumenten ingezet om gegarandeerd te kunnen beschikken over een mix van capaciteiten.

1.6 Onderzoeksvragen

De hoofdonderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting is:

In hoeverre is het beleid voor de uitbreiding van het strategische luchttransport doelmatig en doeltreffend geweest?

De deelvragen om tot beantwoording van deze beleidsdoorlichting te komen zijn:

- Wat was het probleem dat heeft geleid tot het beleid omtrent strategisch luchttransport?
- Wat was de rol van Defensie bij het uitvoeren van strategisch luchttransport?
- Welke doelstellingen lagen ten grondslag aan het beleid omtrent strategisch luchttransport?
- Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet en welke acties zijn ondernomen om de doelstellingen te realiseren?
- Welke budgetten zijn gebruikt?
- Heeft het gevoerde beleid geleid tot een vermindering van het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit?

1.7 Bronnen

De belangrijkste brondocumenten zijn de beleidsstudie "Strategische Transportcapaciteit", Kamerstukken en internationale overeenkomsten. Deze documenten zijn geanalyseerd (literatuurstudie). Vervolgens zijn aanvullende

gegevens verzameld in gesprekken met betrokken functionarissen en zijn interne verslagen en financiële overzichten bestudeerd (*desk research*).

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van alle gebruikte bronnen. In de tekst van de rapportage wordt met referenties verwezen naar deze bronnenlijst. Het overgrote deel van de geraadpleegde bronnen is openbaar. Het betreft brieven aan de Kamer die geen beperkingen kennen ten aanzien van vertrouwelijkheid of rubricering. De studie Strategische Transportcapaciteit van 27 april 2006 betreft een interne studie van het ministerie van Defensie. Over de besluiten die zijn genomen op basis van deze studie is de Kamer geïnformeerd in de brief van 2 juni 2006 met daarin de actualisering van de Prinsjesdagbrief (Kamerbrief 30 300 X, nr. 107).

1.8 Onafhankelijke toetsing

De Rijksbegrotingsvoorschriften 2012 stellen dat bij elke beleidsdoorlichting een onafhankelijke externe betrokken dient te worden. Deze onafhankelijke moet bezien of het evaluatieproces en het onderzoeksrapport voldoen aan de kwaliteitseisen die voor dergelijke doorlichtingen gebruikelijk zijn.

De leidende principes van de gestelde kwaliteitseisen zijn⁶:

- 1) Objectiviteit: de evaluatie is gebaseerd op verifieerbare feiten. Er dient naar te worden gestreefd dat de gegevensbasis waarop de evaluatie is geënt geen onjuistheden bevat. De weergave van feiten dient duidelijk en herkenbaar gescheiden te worden van oordeelsvorming.
- 2) Transparantie: de evaluatie dient op een voor belanghebbenden en derden navolgbare wijze te worden uitgevoerd. Vraagstelling, gegevensbasis, gebruikte onderzoeksmethoden, bevindingen en conclusies dienen in het rapport op een heldere, toegankelijke wijze te worden weergegeven.
- 3) Validiteit: de evaluatie meet datgene wat volgens het plan van aanpak beoogt te worden gemeten en zulks op een voor de lezer navolgbare wijze.
- 4) Betrouwbaarheid: de onderzoeksresultaten uit de evaluatie zijn stabiel, dat wil zeggen, herhaling van het onderzoek leidt tot dezelfde bevindingen en conclusies.
- 5) Bruikbaarheid: de evaluatie resulteert in conclusies en aandachtspunten, die voor de gebruiker waardevol zijn, omdat zij aanleiding geven tot handelingen die binnen zijn vermogen liggen.

Voor de beleidsdoorlichting "strategische luchttransportcapaciteit" is professor dr. W.J.M. Kickert, verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam, als onafhankelijke externe betrokken geweest. Professor Kickert heeft het plan van aanpak getoetst, de kwaliteit van de informatie beoordeeld en zeker gesteld dat alle relevante beschikbare informatie is gebruikt. Hij heeft tussenversies van het onderzoeksrapport ontvangen ter advisering en commentariëring. Het oordeel van professor Kickert over de kwaliteit van het eindrapport en het onderzoeksproces wordt bij dit rapport aan de Kamer gestuurd.

⁶ Bron: Rijksbegrotingsvoorschriften 2012.

1.9

Opbouw rapport

In dit rapport wordt achtereenvolgens een beschrijving gegeven van de uitgangssituatie, zoals die in 2006 bestond (hoofdstuk 2). Daarna wordt ingegaan op de rol die de overheid speelt op het gebied van strategische luchttransportcapaciteit en op de aannames die in de beleidsstudie in 2006 zijn gedaan (zoals inschattingen ten aanzien van investerings- en exploitatiekosten).

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de beleidsinstrumenten, de besluiten en de beoogde effecten. Daarbij wordt beschreven welke beleidsbeslissingen zijn genomen en welke operationele effecten daarmee werden beoogd. Ook wordt ingegaan op de financiële aspecten van de uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit.

Hoofdstuk 4 onderzoekt of de beleidsinstrumenten hebben bijgedragen aan het beoogde effect, te weten de vermindering van het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit. Daarbij wordt onder andere gekeken naar de relatie tussen het gebruikte budget en de doelbereiking en naar de samenhang van verschillende beleidsinitiatieven.

De beleidsdoorlichting wordt afgesloten met de beantwoording van de deelvragen (hoofdstuk 5). Uit deze antwoorden volgt een antwoord op de hoofdonderzoeksvraag. Uit het uitgevoerde onderzoek in het kader van deze beleidsdoorlichting volgen aanbevelingen die eveneens in hoofdstuk 5 zijn weergegeven.

2 Context

Dit hoofdstuk gaat in op de achtergrond en de problemen die de aanleiding zijn geweest voor de ontwikkeling van beleid op het gebied van strategische luchttransportcapaciteit. Allereerst wordt de context geschetst van het probleem, dat zowel internationaal als nationaal werd onderkend. Vervolgens wordt het probleem nader verkend en wordt toegelicht waarom de overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent om dit probleem op te lossen. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

2.1 Context

In de eerste jaren van het nieuwe millennium ontstond in de NAVO en de EU een discussie over de verbetering van de inzetbaarheid van de strijdkrachten en de opheffing van een aantal tekorten die daaraan zouden kunnen bijdragen. Een van de internationale tekorten betrof strategisch lucht- en zeetransport, dat nodig was om personeel en materieel binnen een acceptabele tijd over grote afstanden te kunnen verplaatsen. Met de Prinsjesdagbrief - *Op weg naar een nieuw evenwicht: de krijgsmacht in de komende jaren* (Kamerstuk 29 200 X, nr. 4 van 16 september 2003) is aan de Kamer gemeld dat Nederland zich heeft gecommitteerd aan de vermindering van een aantal tekorten, waaronder strategisch luchttransport. Nederland heeft daarbij te kennen gegeven hier op verschillende manieren aan te willen werken, te weten betere internationale samenwerking (pooling) en betere coördinatie van de beschikbare capaciteit (sharing), gezamenlijke inhuur van civiele buitenprofiel luchtvrachtcapaciteit bij derden en, in een later stadium, de verwerving van een aanvullende eigen capaciteit. Deze beleidsdoorlichting onderzoekt welke beleidsinspanningen Nederland heeft gedaan en of die inderdaad hebben bijgedragen aan de vermindering van het tekort aan strategisch luchttransport.

2.2 Achtergrond van de beleidsinspanning

Nederland heeft zich in 2003 gecommitteerd om een aantal tekorten in de NAVO, waaronder strategisch lucht- en zeetransport aan te pakken. In juni van dat jaar heeft Nederland tijdens de NAVO-bijeenkomst van ministers van Defensie twee *letters of intent* ondertekend voor de respectievelijke versterking van strategisch lucht- en zeetransport door het organiseren van een verzekerde beschikbaarheid van te charteren vliegtuigen. Naast een beperkte uitbreiding van de eigen capaciteit van Defensie, zoals vermeld in de Prinsjesdagbrief 2003 (Kamerstuk 29 200 X, nr. 4), heeft Defensie destijds aangegeven zich met name te willen inzetten voor de verbetering van de benutting van reeds beschikbare capaciteit. Dat kon via een vergroting van de afhandelingcapaciteit, een betere benutting van de middelen die al beschikbaar waren van partners (internationale pooling) en betere coördinatie van die beschikbare middelen. Ook de mogelijkheden om meer commercieel in te huren van derden zouden in gezamenlijkheid door een aantal landen worden bekeken.

Naast betere coördinatie en benutting van beschikbare middelen kondigde Defensie ook een uitbreiding aan van de eigen capaciteiten. Deze uitbreiding betrof de aanschaf van een DC-10 transportvliegtuig en twee C-130 transportvliegtuigen⁷.

⁷ De Kamer is hierover geïnformeerd in respectievelijk Kamerstuk 29 200 X, nr. 63 van 8 maart 2004, Kamerstuk 29 800 X, nr. 11 van 13 oktober 2004 en Kamerstuk 29 800 X, nr. 125 van 19 september 2005.

Tegelijkertijd bleef het onderwerp strategisch transport in de NAVO en de EU op de agenda. In beide organisaties werd besproken dat te weinig bondgenoten en lidstaten over de nodige transportcapaciteit beschikten om hun troepen en materieel te verplaatsen naar uitzendgebieden. De ministers van Defensie en de staatshoofden en regeringsleiders stelden in 2006 op respectievelijk verschillende defensie-ministeriële bijeenkomsten en op de NAVO-top in Riga van 29 november 2006 dat bij capaciteitsversterking prioriteit zou moeten worden gegeven aan de tekortkomingen voor operaties. Die tekortkomingen betroffen met name gevechtsondersteuning en logistiek, waaronder grote vliegtuigen voor transport naar operatiegebieden. In deze politieke context begonnen verschillende landen, waaronder Nederland, na te denken over verdere investeringen in transportcapaciteit.

In de NAVO werd in 2006 tijdens het overleg over de capaciteitstekorten en de voorstellen daarover, voor investeringen een norm bedacht die stelde dat landen een deel van hun troepen en materieel zelf met luchttransport zouden moeten kunnen verplaatsen naar een operatiegebied.⁸ Bij de vertaling van deze norm in Nederland werd duidelijk dat Nederland daaraan op dat moment niet geheel kon voldoen, met name op het gebied van buitenprofiel ladingen. Deze vaststelling, de nationale tekorten en vooral het aanhoudende internationale overleg over capaciteitsversterking zorgden ervoor dat Defensie in 2006 in de actualisering van de Prinsjesdagbrief uit 2003 (Kamerstuk 30 300 X, nr. 107) aankondigde de mogelijkheden te onderzoeken om door middel van internationale samenwerking de luchttransportcapaciteiten te vergroten. Omdat meer landen die behoefte onderkenden, ontstond een *window of opportunity* voor gezamenlijke verwerving. De NAVO pakte de handschoen op en begon te werken aan een voorstel om met verscheidene landen C-17 toestellen te verwerven en te exploiteren. Nederland stond positief tegenover dit initiatief. In de beleidsbrief Wereldwijd Dienstbaar van 18 september 2007 (Kamerstuk 31 243, nr. 1) is de Kamer gemeld dat Nederland de mogelijkheden zou gaan onderzoeken om deel te nemen aan dit C-17 initiatief van de NAVO. Op 6 juni 2008 (Kamerstuk 31 200 X, nr. 125) is de Kamer gemeld dat Defensie inderdaad zou gaan deelnemen aan het C-17 initiatief en dat de kosten hiervan door Defensie en Buitenlandse Zaken zouden worden gedragen.

Parallel aan de internationale ontwikkelingen bepaalde de Nederlandse minister van Defensie de minimaal benodigde strategische luchttransportcapaciteit. Hierover was bij de vaststelling van het ambitieniveau van Defensie in de Prinsjesdagbrief van 2003 nog geen uitspraak gedaan. Deze behoefte is vastgesteld in de interne beleidsstudie "Strategische Transportcapaciteit" van 27 april 2006, die het beginpunt vormt van deze beleidsdoorlichting. De uitkomsten van de studie zijn meegenomen in de brief van 2 juni 2006 met daarin de actualisering van de Prinsjesdagbrief (Kamerstuk 30 300 X, nr. 107).

De beleidsstudie "Strategische Transportcapaciteit" had als doel vast te stellen tot welke transportcapaciteit Nederland gegarandeerd toegang zou moeten hebben om het ambitieniveau te kunnen uitvoeren. Om dit vast te stellen zijn de inzetopties van de krijgsmacht nader geanalyseerd. Dit betrof binnen het volledige geweldsspectrum de meest voorkomende inzetopties op bataljonsniveau, maar ook minder vaak voorkomende inzetopties waarbij meer eenheden of grotere verbanden gelijktijdig zouden worden ontplooid. Het ambitieniveau voor strategisch transport is

8 Dit is onderdeel van de NAVO *Force Proposals* uit 2006 (zie ook Kamerstuk 30 300 X, nr. 119, vraag 31).

gedefinieerd als de behoefte om een (generiek) gemechaniseerd bataljon aan het begin van een operatie in het hogere deel van het geweldsspectrum te kunnen verplaatsen, zowel door de lucht als over zee.

De tweede stap in de studie was vast te stellen tot welke transportcapaciteit Nederland toegang zou moeten verkrijgen, bovenop de reeds beschikbare capaciteit. Daarbij werd bekeken welke capaciteit van militaire partners zou kunnen worden betrokken, welke capaciteit beschikbaar was op de civiele markt en welke capaciteit Defensie zelf zou moeten verwerven.

De conclusie van de beleidsstudie "Strategische Transportcapaciteit" was dat het van belang is dat Nederland kan beschikken over een mix van transportmiddelen, die onder alle omstandigheden voldoende capaciteit genereert om invulling te kunnen geven aan het ambitieniveau. De conclusie was tevens dat Nederland zonder aanvullende maatregelen het ambitieniveau niet onder alle omstandigheden kan realiseren. Om te voorzien in voldoende luchtvrachtcapaciteit zou Defensie, naast de (toekomstige) eigen luchttransportcapaciteit en de gehuurde civiele buitenprofiel luchtvrachtcapaciteit bij voorkeur moeten beschikken over capaciteit van ten minste één vliegtuig van het type C-17. De studie concludeerde tevens dat aankoop in absolute zin goedkoper zou zijn dan leasen. Met de reeds genoemde brief van 2 juni 2006 met daarin de actualisering van de Prinsjesdagbrief 2003 is de Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze studie. Tevens is de Kamer gemeld dat Defensie de mogelijkheden zou onderzoeken om door middel van internationale samenwerking de beschikbare luchttransportcapaciteiten verder te vergroten.

In de beleidsstudie zijn tevens de eisen bepaald die aan deze transportmiddelen zouden moeten worden gesteld. Om strategische transportmiddelen in te zetten in crisisgebieden met hoge dreiging moeten deze middelen bijvoorbeeld voldoen aan zware eisen zoals betrouwbaarheid, robuustheid, zelfbescherming, inzetbaarheid en laadvermogen. Dit betekent dat alleen militaire capaciteiten geschikt zijn om te worden ingezet onder de zwaarste omstandigheden.

2.3 Motivering rol van de overheid

Defensie dient conform het ambitieniveau van de Nederlandse regering wereldwijd inzetbaar te zijn (Kamerstuk 29 200 X, nr. 4 en Kamerstuk 31 243, nr. 1). Bovendien is de reactietijd van de krijgsmacht in veel gevallen kort. Om haar taak te kunnen uitvoeren dient de krijgsmacht de mogelijkheid te hebben om binnen een acceptabele tijd personeel en materieel over grote afstanden te verplaatsen. Deze strategische verplaatsingen worden meestal uitgevoerd door de lucht of via zee. Defensie heeft de keuze gebruik te maken van middelen van partners, de transportmiddelen zelf te verwerven of commercieel in te huren. De luchttransportmiddelen die Defensie gebruikt moeten voldoen aan strenge eisen op het gebied van zelfbescherming, robuustheid, laadvermogen en inzetbaarheid. De vliegtuigen vliegen in gevaarlijk gebied, moeten kunnen landen op onverharde banen en moeten buitenprofiel lading kunnen vervoeren. Los van het feit dat deze vliegtuigen op de civiele markt niet altijd of slechts tegen hoge kosten verkrijgbaar zijn, is het ook om veiligheidsredenen wenselijk dat Defensie zelf over een dergelijke capaciteit beschikt.

2.4

Deelconclusie

De politieke keuze voor expeditionair optreden heeft geleid tot een strategische verplaatsingsbehoefte. Krijgsmachten, waaronder de Nederlandse, worden in toenemende mate in gebieden ver over de landsgrenzen ingezet. Om personeel en materieel binnen een acceptabele tijd over grote afstanden te verplaatsen is de behoefte aan strategische luchttransportmiddelen evenredig toegenomen. Zowel de NAVO als de EU hebben onderkend dat de beschikbaarheid van strategisch luchttransport onvoldoende was en hebben de lidstaten opgeroepen maatregelen te nemen. Naast de internationaal onderkende tekorten was er ook een tekort aan strategisch luchttransport voor nationale behoeftes. Om deze tekorten op te lossen heeft Defensie bestudeerd wat de behoefte aan eigen strategische luchttransportcapaciteit was in het licht van het ambitieniveau. Daarna zijn beleidsinstrumenten gedefinieerd waarmee het tekort kon worden teruggedrongen. Een belangrijke conclusie was dat niet in alle gevallen gegarandeerd kan worden teruggevallen op de civiele markt. Dat vormt een risico omdat de reactietijd van Defensie, conform het ambitieniveau van de Nederlandse regering, beperkt is. Specifieke vliegtuigen zijn daarnaast op de civiele markt beperkt verkrijgbaar, waarbij een toenemende vraag uit verschillende landen tegelijkertijd sterk prijsopdrijvend werkt. Om gegarandeerd te kunnen beschikken over een mix aan capaciteiten is Nederland tot de conclusie gekomen dat een eigen luchttransportcapaciteit wenselijk was. Ook om veiligheidsredenen is het wenselijk dat Defensie zelf over een dergelijke capaciteit beschikt. In hoofdstuk 3 wordt onderzocht welke verschillende beleidsinstrumenten zijn ingezet om te komen tot de gewenste mix aan capaciteiten.

3 Beleidsinstrumenten

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende instrumenten die een bijdrage moeten leveren aan het oplossen van het gesignaleerde probleem van tekorten aan strategische luchttransportcapaciteit. Zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk zijn er beperkingen aan de keuzevrijheid om deze instrumenten in te zetten. Zo is civiele inhuur niet altijd een optie, vanwege veiligheidsredenen of omdat specifieke vliegtuigen zeer schaars en dus duur zijn. Voor Defensie is het van belang te kunnen beschikken over een mix van transportmiddelen om gegarandeerd tot inzet over te kunnen gaan indien de politiek daarom vraagt. Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende beleidsinstrumenten en de daarvoor ingezette budgetten. Aangezien de beleidsdoorlichting terugkijkt op het gevoerde beleid worden de beslissingen van destijds beschouwd in het licht van de ontwikkelingen van dat moment. Belangrijke notie daarbij is dat sommige beleidsinstrumenten zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld. Beleid is met andere woorden niet statisch en eenzijdig, maar soms ook afhankelijk van (of een reactie op) ontwikkelingen in de (inter)nationale omgeving.

Nadat de beleidsdoelstellingen kort worden weergegeven, worden de verschillende beleidsinstrumenten nader toegelicht. Daarna volgen een beschrijving en een verklaring van de budgetten die hiervoor zijn ingezet, gevolgd door een beschouwing van de samenhang van de verschillende beleidsinstrumenten. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie over de inzet van de verschillende beleidsinstrumenten.

3.1 Beleidsdoelstellingen en beoogde effecten

In de Prinsjesdagbrief 2003 is gemeld dat Nederland de nationaal en internationaal onderkende tekorten op het gebied van strategische luchttransport zou helpen verminderen. Daarvoor zijn drie mogelijkheden onderkend:

- a) betere internationale coördinatie van reeds beschikbare capaciteit;
- b) verwerving van eigen capaciteit;
- c) versterking van de samenwerking op het gebied van civiele inhuur bij derden.

Het beoogde effect was dat Nederland in staat zou zijn het ambitieniveau uit te voeren en in staat zou zijn met luchttransport één deel van de eigen troepen en het materieel naar een operatiegebied te verplaatsen en te ondersteunen.

Naast de optimalisering van de Nederlandse toegang tot strategische luchttransportcapaciteit was een bijkomend effect dat Nederland door haar beleidsinspanningen zou bijdragen aan een vermindering van de internationale tekorten op het gebied van strategisch luchttransport.

3.2 Beleidsinstrumenten

In deze paragraaf wordt nader uitgewerkt welke beleidsinstrumenten zijn ingezet om de beoogde doelstelling (de vermindering van het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit) te realiseren. Als eerste wordt ingegaan op de verbetering van de internationale coördinatie en de resultaten die daarin zijn bereikt. Vervolgens wordt beschreven welke capaciteit door Defensie zelf is verworven, waarna tot slot een nadere beschrijving wordt gegeven van de commerciële inhuur van derden.

3.2.1

Internationale coördinatie van reeds beschikbare capaciteit

Nederland spant zich al vele jaren in om het gezamenlijk gebruik van beschikbare transportcapaciteit (zowel zee- als luchttransport) en de coördinatie van de inzet van die middelen te verbeteren. In de brief van 2 juni 2006 over de actualisering van de Prinsjesdagbrief (Kamerstuk 30 300 X, nr. 107) is gemeld dat Defensie de mogelijkheden zou onderzoeken om door middel van internationale samenwerking de luchttransportcapaciteit te vergroten. Nederland zette daarop in omdat internationale samenwerking betere mogelijkheden biedt om de in internationaal verband vastgestelde tekorten op een doelmatige manier aan te pakken. Door een versterking van de Europese militaire capaciteiten kan Nederland bovendien zijn toegang tot essentiële capaciteiten optimaliseren.

Nederland draagt bij aan verschillende initiatieven:

A. European Air Group (EAG)

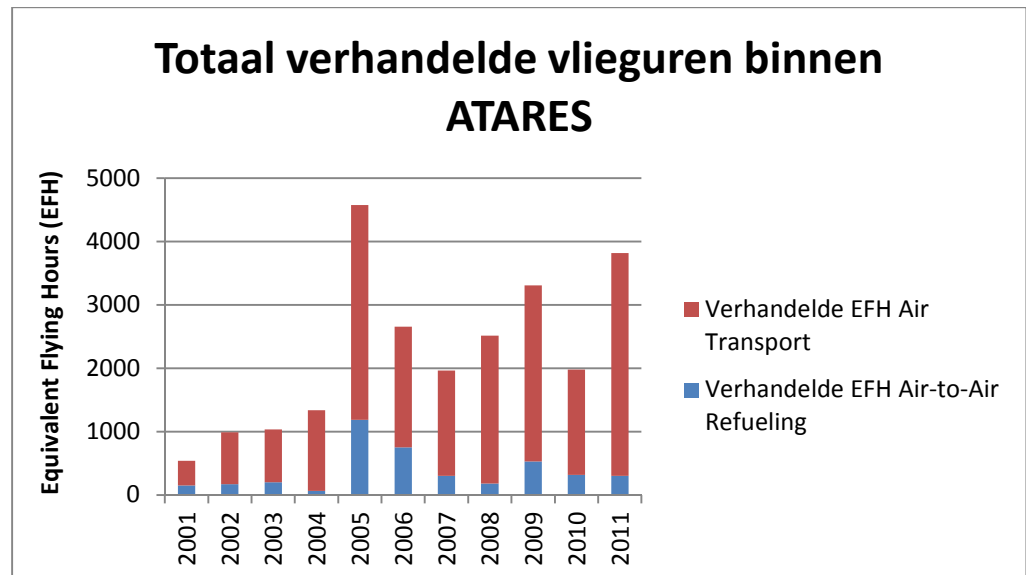
Nederland is sinds 1997 betrokken bij (en sinds 1999 formeel lid van) de *European Air Group* (EAG), een kenniscentrum van zeven luchtmachten. De EAG richt zich op het verbeteren van de operationele capaciteiten van de deelnemende luchtmachten teneinde de interoperabiliteit te verbeteren, onder andere door het ontwikkelen van planningshandleidingen, operationele procedures, coördinatie van trainingsactiviteiten en ondersteuning van trials en daadwerkelijke oefeningen. Eind 2000 heeft de EAG een *European Airlift Study* opgeleverd, waarin aanbevelingen worden gedaan om de tekorten op het gebied van strategisch luchttransport te verminderen. De EAG kwam tot de conclusie dat een betere coördinatie van vraag en aanbod op luchttransportgebied tot synergiewinst zou leiden. De beste manier om dit te realiseren was volgens de EAG het oprichten van een multinationalaal coördinatiecentrum dat zich geleidelijk zou evolueren tot een multinationalaal commando met verregaande bevoegdheden. Om de gewenste eindstaat te bereiken zouden de deelnemende landen geleidelijk bevoegdheden aan het coördinatiecentrum moeten overdragen.

B. Movement Coordination Centre Europe (MCCE)

De inspanningen van de EAG hebben in 2001 geleid tot de oprichting van het *European Airlift Coordination Centre* (EACC) op vliegbasis Eindhoven. Het EACC heeft zich in 2004 doorontwikkeld tot het *European Airlift Centre* (EAC). In 2007 werden het EAC en het *Sealift Coordination Centre* (SCC) samengevoegd tot het *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE). Het MCCE heeft als belangrijkste doelstelling het coördineren van de vraag naar en het aanbod van strategische transportcapaciteiten (lucht, zee, weg en rail) en *Air-to-Air Refuelling* (AAR) capaciteiten van de 25 deelnemende landen, om deze capaciteiten zo doelmatig en doeltreffend mogelijk te benutten. Hiermee werd invulling gegeven aan de aanbeveling van de EAG om tenminste een coördinatiecentrum op te richten. De jaarlijkse Nederlandse bijdrage aan het MCCE bedraagt € 17.000, naast de geleverde ondersteuning in het kader van Host Nation Support (HNS).

Om de onderlinge ondersteuning op eenvoudige wijze te verrekenen, werd in 2001 een *Technical Agreement Air Transport, Air to Air Refuelling and other Exchanges of Services* (ATARES TA) door verscheidene landen, waaronder Nederland, ondertekend. Doel van de deelnemende landen is om via de ATARES TA met gesloten beurzen elkaar onderling te ondersteunen op het gebied van luchttransport, *Air to Air Refuelling* (AAR) en bijkomende diensten (zoals in-flight catering). De ATARES TA gaat uit van een onderling afgesproken rekeneenheid als

basis voor de te verrekenen diensten. Deze basisrekeeneenheid is een C-130 *Equivalent Flying Hour* (EFH)⁹. Op basis van de ATARES TA wordt de onderling geleverde ondersteuning teruggerekend naar een C-130 EFH en geadmistreerd door het ATARES-secretariaat (gevestigd in het MCCE). Om de onderlinge schulden, die op deze manier zijn opgebouwd te beheersen, zijn regels gesteld aan de omvang en de duur dat een land negatief op de balans mag staan. De kracht van de ATARES TA zit vooral in het feit dat er geen sprake is van financiële stromen tussen landen en dat de schulden volledig moeten worden afgelost. Het aflossen van de schulden hoeft echter niet op bilaterale basis en hoeft ook niet in een identieke vorm te worden uitgevoerd. Dit systeem geeft landen flexibiliteit om onderling restcapaciteit te verhandelen.



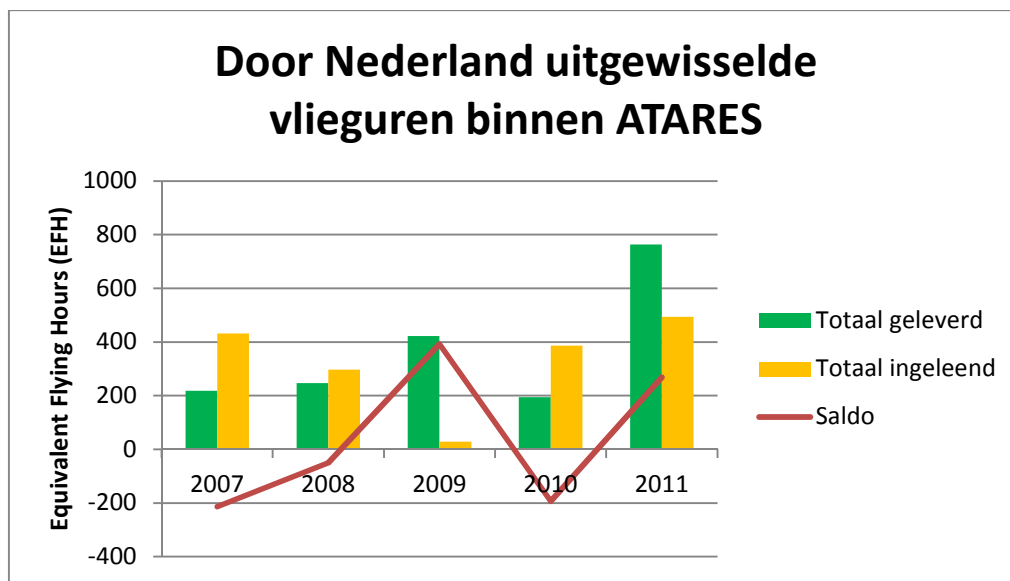
Figuur 1: Totaal verhandelde vlieguren¹⁰

In de figuur hierboven is weergegeven hoe de ontwikkeling van het aantal verhandelde vlieguren (EFH) is geweest vanaf het vaststellen van de ATARES TA in 2001 tot en met 2011. Uit de figuur blijkt dat er sinds 2001 sprake is van een stijgende lijn van het aantal verhandelde vlieguren. Dit betekent dat er in toenemende mate sprake is van internationale samenwerking en het onderling beschikbaar stellen van capaciteit. In de grafiek valt op dat er in 2005 een uitschieter was met een forse vermeerdering van het aantal verhandelde vlieguren. Dit werd veroorzaakt door de verschillende natuurrampen in 2005 (tsunami van 26/12/2004, aardbeving in Pakistan en verschillende tropische stormen in het Caribische gebied, waaronder Katrina en Rita). Een ander opvallend aspect in de grafiek is de forse vermindering in 2010. Deze daling kan deels worden verklaard door een meer doelmatige inzet van de vlieguren in het kader van het Strategic AirLift Interim Solution (SALIS) programma (zie ook paragraaf 3.2.3) en door het opwerken van het SAC C-17 programma naar de volledige operationele status (en daarmee het meer efficiënt inzetten van de capaciteit). Bovendien hadden veel landen in 2010 te kampen met toenemende financiële beperkingen, waardoor

⁹ EFH= Equivalent Flying Hour. Een EFH staat gelijk aan één vliegtuig met een C-130. Omwille van de uitwisselbaarheid van de verschillende vliegtuigtypen is binnen de ATARES TA één gezamenlijke rekeeneenheid (EFH) overeengekomen.

¹⁰ Bron: ATARES secretariaat, gevestigd bij het MCCE.

deelname aan internationale oefeningen en verplichtingen werd gereduceerd. Om de kosten te beperken werd vooral bezuinigd op strategische verplaatsingen. De stijging in 2011 kan deels worden verklaard door een actievere rol van het EATC en het daarmee veelvuldig onderling verhandelen van vliegunen. Een andere verklaring is gelegen in de toegenomen behoefte aan luchttransportcapaciteit vanwege de deelname van verschillende landen aan de operatie Unified Protector in Libië.



Figuur 2: Uitgewisselde vliegunen in ATARES¹¹

In de figuur hierboven is weergegeven in welke mate Nederland vliegunen heeft uitgewisseld met de internationale partners in de ATARES TA. Uit de figuur blijkt dat het saldo van door Nederland geleverde en ontvangen (ingeleende) vliegunen van jaar tot jaar fluctueert. Zo is in 2009 vrijwel niets ingeleend, maar zijn wel een flink aantal vliegunen aangeboden aan (en afgenomen door) de internationale partners. Dit werd voornamelijk veroorzaakt door het feit dat in de jaren daarvoor een forse 'schuld' (negatief saldo) was opgebouwd in ATARES. Dit negatieve saldo toont aan dat Nederland (tijdelijk) veel transportcapaciteit nodig had vanwege onder andere de missie in Afghanistan. Via het ATARES-systeem kon Nederland eenvoudig inlenen van andere landen. Voor Nederland werkt de ATARES TA dan ook goed. Om binnen de voorwaarden van de ATARES TA te blijven, is het echter noodzakelijk periodiek de 'schuld' te verrekenen, en de balans in evenwicht te brengen door meer uren te leveren dan af te nemen. Nederland heeft dat in 2009 gedaan. In 2010 nam Nederland weer meer uren af uit deze pool, vanwege de *redeployment* uit Afghanistan.

Over de onderzoeksperiode (2007-2011) zijn in totaal 1.845 EFH geleverd aan de internationale partners en 1.639 EFH ingeleend bij de internationale partners. Per saldo staat Nederland dus 206 EFH in de plus bij internationale partners. Dit systeem werkt goed om snel extra capaciteit te verwerven als dat nodig is, en om restcapaciteit te verhandelen als dat kan.

¹¹ Bron: ATARES secretariaat, gevestigd bij het MCEE.

C. European Air Transport Command (EATC)

In 2006 hebben Frankrijk en Duitsland een intentieverklaring getekend voor verdergaande samenwerking bij de inzet van alle beschikbare luchttransportmiddelen door middel van de oprichting van een *European Air Transport Command* (EATC). Nederland heeft zich toen, samen met België, bij dit initiatief aangesloten. Het essentiële verschil met het MCCE is dat het MCCE niet beschikt over eigen transportcapaciteit, maar slechts transportvragen en -aanbod tussen deelnemende landen coördineert. Het EATC beschikt wel over een pool van transportvliegtuigen. Het EATC is in samenwerking met vier landen opgericht in 2010 en heeft de operationele aansturing van de luchttransportvloten van de deelnemende landen overgenomen. Het EATC kan dus over de overgedragen luchttransportvloten van de deelnemende landen beschikken en heeft daarover de operationele aansturing. Hierdoor is het mogelijk geworden de schaarse militaire luchttransportcapaciteit van de vier deelnemende landen doeltreffend en doelmatig in te zetten door *pooling* van deze bestaande luchttransportcapaciteit. De jaarlijkse financiële Nederlandse bijdrage aan het EATC bedraagt € 450.000.

Het EATC stelde de deelnemende landen in staat hun militaire luchttransportcapaciteit te bundelen en doeltreffend en doelmatig in te zetten. Het EATC kent op operationeel en ondersteunend gebied meer dan 70 deelgebieden, zoals missieplanning, missie-uitvoering, instandhouding, oefening en training en technische en logistieke ondersteuning. De deelnemende landen kunnen op deze gebieden de functionele operationele aansturing (*Command Authority*), de coördinatie (*Coordinating Authority*) of de adviesfunctie (*Recommending Authority*) beleggen bij het EATC (in plaats van nationaal). De rol van het EATC verschilt per deelgebied en is afhankelijk van de mate waarin een deelnemend land bereid is bevoegdheden over te dragen. Nederland heeft, net als de overige deelnemende landen, per deelgebied een keuze gemaakt in het overdragen van bevoegdheden. Het EATC maakt gebruik van de ATARES TA om de onderling (tussen de EATC-landen) uitgevoerde vluchten te verrekenen.

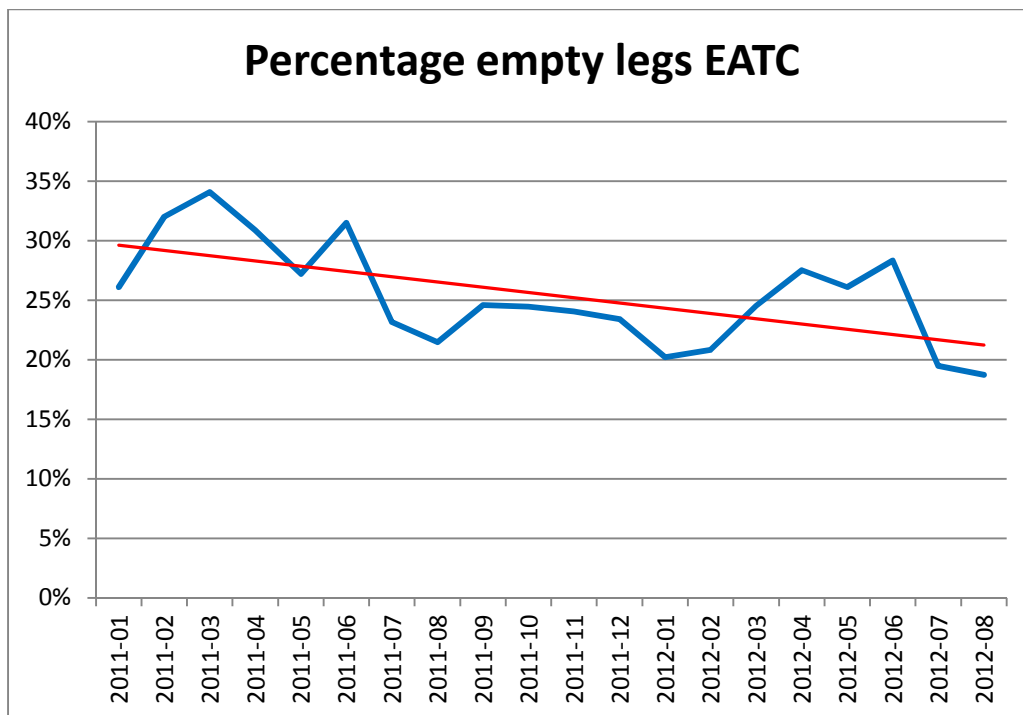
Bij de inzet van militair-strategisch luchttransport is veelal geen sprake van reguliere lijndiensten. Dit heeft tot gevolg dat vaak sprake is van positioneringsvluchten van luchttransporttoestellen. Deze positioneringsvluchten (zonder lading) zijn *legs*¹² van de thuisbasis naar de locatie, waar de lading of de passagiers zich bevinden. Van daaruit wordt vervolgens (met lading) de vlucht naar de bestemming vervolgd. Ook een lege retourvlucht van de plaats van bestemming naar de thuisbasis komt bij militair-strategisch luchttransport regelmatig voor. Deze zogenaamde lege vluchten of *empty legs* zijn te ondervangen door in internationaal verband de transportbehoefte te coördineren en af te stemmen. Partnerlanden kunnen dan gebruik maken van deze restcapaciteit.

De internationale samenwerkingsverbanden zoals het MCCE en het EATC hebben gezorgd voor een betere coördinatie en benutting van de beschikbare capaciteit. Zo hebben de activiteiten van het EATC geleid tot een forse toename van de uitwisseling van ATARES-vliegreuren tussen de vier deelnemende landen en een afname van het aantal *empty legs*. Bij de start werden circa 500 vliegreuren per jaar uitgewisseld in het kader van ATARES, tegenwoordig gaat het om gemiddeld 3.000

¹² Voor een eenduidige begripsvorming wordt in dit rapport gesproken over *legs* in plaats van vluchten. Een vlucht bestaat uit een aantal *legs* bijvoorbeeld a-b-a (een retourvlucht is 2 *legs*), a-b (een enkele reis is 1 *leg*) of a-b-c-a (is 3 *legs*).

vliegueren per jaar. Het EATC levert Nederland met andere woorden een hogere operationele *output* op, wat onder meer besparingen genereert op de civiele inhuur.

Commercieel ingehuurde capaciteit wordt bovendien ook aangemeld, waardoor deelnemende landen kunnen 'meeliften' op elkaars ingehuurde capaciteit. Hiervan wordt in verschillende missies, waaronder de ISAF-missie in Afghanistan, veel gebruik gemaakt. Een dergelijke benutting van (militaire) restcapaciteit is een goed voorbeeld van doelmatig beleid. De mogelijkheden hiertoe zijn de afgelopen jaren fors toegenomen, doordat veel landen in de EU en de NAVO de noodzaak gingen zien van intensievere samenwerking. De Nederlandse deelname aan deze samenwerkingsverbanden heeft bovendien de Nederlandse toegang tot verschillende soorten transportcapaciteit vergroot. Zo beschikken landen als België, Duitsland en Frankrijk over specifieke transportvliegtuigen, die Nederland niet heeft. Voor sommige vluchtopdrachten zijn deze vliegtuigen beter geschikt en beter passend bij de aard van het transport (*VIP, dangerous goods, munitie, aantal passagiers, etc.*). Door middel van het lidmaatschap van ATARES is het eenvoudig om dergelijke capaciteiten onderling uit te wisselen.



Figuur 3: Percentage *empty legs* sinds de oprichting van het EATC

Ter illustratie van de resultaten van samenwerking in bijvoorbeeld het EATC is in bovenstaande grafiek het percentage van het aantal *empty legs* weergegeven ten opzichte van de totale productie van het EATC. In deze grafiek is te zien dat het percentage *empty legs* fluctueert. De trendlijn die in de grafiek is weergegeven, laat zien dat het gemiddelde percentage *empty legs* is gedaald. Het is echter opvallend dat ondanks de korte bestaansgeschiedenis van het EATC er nu al sprake is van een daling van het gemiddelde percentage *empty legs* van bijna 30 procent (begin 2011) naar 22 procent (augustus 2012) op een gemiddeld aantal *legs* van 900 per maand. Dit, terwijl het EATC zich nog in de opstartfase bevindt en de deelnemende landen nog verder op elkaar ingespeeld moeten raken. Deze grafiek ondersteunt het

beeld dat het EATC goede resultaten boekt en dat het realistisch is te veronderstellen dat deze lijn zich zal voortzetten.

D. European Air Transport Fleet (EATF)

In 2007 ontstond binnen de *European Defence Agency* (EDA) een initiatief om de tekorten op luchttransportgebied in Europa te verminderen door middel van het creëren van een *European Air Transport Fleet* (EATF). De gezamenlijke aankoop en inzet van Airbus A400M vliegtuigen zou de kern van het EATF-concept moeten worden. Onder auspiciën van de EDA werd een projectteam opgericht om onderzoek te doen naar de verschillende mogelijke bedrijfsmodellen en concepten waarmee deze EATF zou kunnen worden gerealiseerd. De oorspronkelijke planning was dat de Airbus A400M vanaf 2012 (met twee tot drie toestellen per jaar) zou worden afgeleverd. Door diverse vertragingen is de afleverdatum verschoven en staat de eerste aflevering van een Airbus A400M gepland voor 2013.

Door deze vertraagde aflevering is momenteel de focus van het EATF-programma verschoven. De doelstellingen van het EATF richt zich nu niet meer alleen op de gezamenlijke verwerving en exploitatie van Airbus A400M toestellen, maar in een breder verband op een flexibel en omvattend partnerschap op het gebied van luchttransport. Het EATF-partnerschap richt zich op de verbetering van de gestandaardiseerde luchttransportservices, bereikbaar door eenvoudige en gestandaardiseerde procedures. Deze luchttransportservices worden gerealiseerd door doelmatige verwerving, pooling en exploitatie van capaciteiten. In mei 2011 is door achttien landen een *Program Arrangement* getekend, waarmee het EATF-programma als zelfstandig geheel (met een eigen beheersstructuur) zich kan doorontwikkelen. Het *Program Arrangement* heeft een looptijd van tien jaar. In het EATF wordt momenteel gewerkt aan het formuleren van concrete mijlpalen die worden vastgelegd in een *roadmap*.

3.2.2

Eigen verwerving

In de Prinsjesdagbrief 2003 is gemeld dat Defensie een beperkte uitbreiding van de eigen luchttransportcapaciteit nastreefde. Deze uitbreiding was gericht op verschillende aspecten van luchttransport (strategisch, tactisch en buitenprofiel lading) en betrof de volgende middelen:

A. Derde DC-10



Om de strategische verplaatsingscapaciteit van Defensie te verbeteren werd ingezet op het aanschaffen van een DC-10 transportvliegtuig. In de brief van 8 maart 2004 (Kamerstuk 29 200 X, nr. 63) is die uitbreiding nader onderbouwd. Na de aanschaf

van de derde DC-10 is het *Cockpit Upgrade* programma uitgevoerd, waarover de Kamer diverse malen is geïnformeerd (onder andere met Kamerstuk 31 200 X, nr. 99 van 19 maart 2008; Kamerstuk 31 700 X, nr. 28h1 van 25 november 2008; Kamerstuk 32 123 X, nr. 16 van 26 oktober 2009; Kamerstuk 32 123 X, nr. 158 van 15 september 2010 en Kamerstuk 33 000 X, nr. 10 van 13 oktober 2011). In 2011 is de derde DC-10 beschikbaar gekomen voor Defensie.

B. Derde en vierde C-130



In de brief van 13 oktober 2004 (Kamerstuk 29 800 X, nr. 11) is de Kamer gemeld dat voor het tactische transport (voor transport in een operatiegebied en tussen operatiegebieden) een gewijzigd inzicht was ontstaan in de benodigde transportmiddelen. De tactische luchttransportvloot van dat moment bestond uit twee vliegtuigen van het type Hercules C-130 en vier Fokker-60 toestellen. Deze combinatie was in de periode 1992–1995 tot stand gekomen. De internationale ontwikkelingen en het daarmee gepaard gaande expeditionaire optreden van de krijgsmacht leidde tot de behoefte om de vier Fokker-60 toestellen af te stoten en te vervangen door twee C-130's. Nadat de Kamer op 13 oktober 2004 was geïnformeerd over de verwerving van een Britse C-130 (Kamerstuk 29 800 X, nr. 11) meldde Defensie op 19 september 2005 aan de Kamer dat het contract in goed overleg met het Britse ministerie van Defensie was ontbonden (Kamerstuk 29 800 X, nr. 125). In deze brief werd tegelijkertijd gemeld dat twee Amerikaanse C-130's zouden worden verworven om alsnog invulling te geven aan de geschetste behoefte. Nadat die beide C-130's aan de geldende luchtwaardigheidseisen waren aangepast en de noodzakelijke operationele modificaties waren uitgevoerd, zijn beide toestellen uiteindelijk in 2011 beschikbaar gekomen.

C. Strategic Airlift Capability (SAC) C-17



In 2006 ontstond een NAVO-initiatief voor de gezamenlijke aanschaf en het beheer van C-17 transporttoestellen. Dit initiatief, het NAVO *Strategic Airlift Capability C-17* (SAC C-17) initiatief, biedt een gegarandeerde transportcapaciteit alsmede

aantrekkelijke schaalvoordelen die samenhangen met de multinationale aanpak die Nederland voorstond. Tevens biedt de C-17 pool een kwalitatieve verbetering ten opzichte van de huidige inhuur van transporttoestellen. Om deze redenen wilde Nederland deelnemen aan deze pool, die minimaal drie C-17 toestellen zou omvatten.

Nederland tekende in september 2006 een *Letter of Intent* om met 500 vliegtuigen per jaar aan het SAC C-17 initiatief deel te nemen. De Kamer is daarover geïnformeerd op 12 september 2006 (Kamerstuk 30 300 X, nr. 142). Door deelname aan dit project kon op korte termijn een deel van de structurele Nederlandse behoefte aan strategische (buitenprofiel) luchttransportcapaciteit worden afgedekt, waarbij bovendien werd voldaan aan alle gestelde militaire eisen. De volledige behoefte van Defensie betrof in 2006 volgens de plannen 1.700 uur. Dit initiatief dekde weliswaar niet de volledige behoefte van Defensie af, maar bood wel de mogelijkheid om binnen de beschikbare financiële mogelijkheden de beschikking te krijgen over (buitenprofiel) strategisch luchttransport.

Na de eerste internationale voorbereidingen voor het project heeft de minister van Defensie, naar aanleiding van de motie van de leden Eijsink en Knops (Kamerstuk 31 200 X, nr. 49 van 22 november 2007), de Kamer op 6 juni 2008 geïnformeerd over de Nederlandse deelname aan het SAC C-17 initiatief met 500 uren (Kamerstuk 31 200 X, nr. 125). De investeringsuitgaven van circa € 135 miljoen zijn voor € 60 miljoen medegefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het SAC C-17 initiatief was erop gericht om gedurende een periode van dertig jaar het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit te verminderen. Dit initiatief was tevens het eerste multinationale initiatief van NAVO-lidstaten en partners om een structureel capaciteitstekort deels gemeenschappelijk in te vullen. De behoefte die landen hadden aan luchttransport werd op dat moment vooral civiel ingehuurd bij derden, maar daaraan zitten soms nadelen, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

De deelname aan het SAC C-17 initiatief was een bijzonder project omdat het een investering vereiste op financieel en personeelsgebied, terwijl Nederland geen eigenaar van de vliegtuigen zou worden. Het SAC C-17 project is een project op het scheidsvlak van internationale samenwerking en eigen verwerving. Er is sprake van een investering in materieel (vliegtuigen), waarmee kan worden gesproken over eigen verwerving, maar tegelijkertijd vinden alle activiteiten in internationaal verband plaats. Bovendien is Nederland deeleigenaar van de SAC C-17 pool, maar geen eigenaar van één of meer vliegtuigen. Overwegende dat bij deze capaciteit sprake was van een investering door Nederland, wordt de SAC C-17 in dit onderzoek als eigen verwerving aangemerkt (en niet als onderdeel van internationale samenwerking).

De minister van Defensie heeft op 1 oktober 2008 de Kamer gemeld dat het SAC C-17 initiatief in werking was getreden (Kamerstuk 31 700 X, nr. 10). Uiteindelijk nemen in totaal twaalf landen deel. Met Kamerstuk 31 700 X, nr. 57 is de Kamer gemeld dat de SAC C-17 vliegtuigen door Nederland vanuit kostentechnische overwegingen voornamelijk zullen worden ingezet voor opdrachten waarvoor geen civiele transportcapaciteit kan worden ingehuurd, zoals vluchten naar primitieve vliegvelden met een hoog dreigingsniveau. Dit zijn vrijwel altijd opdrachten die gerelateerd zijn aan deelname aan operaties. Als gevolg daarvan wordt het

Nederlandse deel van de exploitatielast van het SAC C-17 initiatief (€ 15 miljoen per jaar) vrijwel volledig gedragen door de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).

In 2009 zijn de drie SAC C-17 vliegtuigen afgeleverd en is gestart met het uitvoeren van vliegoperaties. De Kamer is daarover geïnformeerd in het jaarverslag over 2009 (Kamerstuk 32 360 X, nr. 1 van 19 mei 2010). In mei 2010 is het SAC C-17 programma *Initial Operational Capable* (IOC) verklaard, waarmee wordt bedoeld dat het in staat is het grootste deel van de missies uit te voeren. De Nederlandse SAC C-17 uren zijn tot op heden altijd ingezet ten behoeve van missies.

In verband met het project *Verkenningen* is de behoefte aan C-17 vliegers eind 2009 herijkt. De ervaringen met de *Task Force Uruzgan* en de eerste ervaringen met de SAC C-17 vliegtuigen hebben een rol gespeeld in de herijking. Door meer nadrukkelijk de civiele markt mee te nemen in de plannen en de inzet van de C-17 vooral toe te spitsen op het transport van buitenprofiel ladingen, kon de (planmatige) behoefte aan C-17 vliegers fors worden gereduceerd. Waar in 2006 nog werd uitgegaan van een behoefte aan 1.700 vliegers, kon deze behoefte eind 2009 worden bijgesteld tot 500 vliegers. Deze herijkte behoefte is meegenomen in het *rapport Verkenningen*, dat de Kamer is aangeboden op 29 maart 2010 (Kamerstuk 31 243, nr. 16).

3.2.3

Commerciële inhuur van derden

Als de eigen transportcapaciteit van Defensie niet toereikend is en ook de internationale partners niet kunnen ondersteunen bij de transportbehoefte van Defensie, kan luchttransport worden ingehuurd bij derde partijen. Deze inhuur heeft plaats op basis van raamcontracten of ad hoc inhuur op de markt. Deze inhuur kan zowel ten behoeve van inzet voor missies zijn, maar ook voor inzet voor oefeningen (dus niet-missiegerelateerd).

Voordat de NAVO begon met het C-17 initiatief werd de behoefte die landen hadden aan luchttransport vooral civiel ingehuurd bij derden. Nederland nam in dit kader deel aan het (voornamelijk Europese) samenwerkingsverband *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS) dat voorzag in trekkingsrechten op vliegers. De SALIS-overeenkomst betrof een tijdelijke regeling die Nederland en andere landen toegang gaf tot grote transportvliegtuigen van de Oekraïne en Rusland. Deze interim-oplossing zou bestaan totdat de SAC C-17 vloot operationeel zou zijn. Het SALIS-contract is in 2006 door vijftien landen (waaronder Nederland) met een commerciële firma ondertekend. Deze commerciële firma was een consortium van twee Russische bedrijven (Volga Dnepr Airlines en Antonov Design Bureau). Het contract voorzag in buitenprofiel strategisch luchttransport in de vorm van Antonov (AN-124) toestellen. Deze toestellen zijn niet voorzien van vliegtuiggebonden zelfbeschermingsmiddelen, waardoor de inzet beperkt is. Bovendien zijn de Antonov toestellen voorzien van verouderde Russische motoren, wat steeds meer beperkingen oplevert als gevolg van strenge Europese en nationale regels omtrent onder andere geluidsproductie en uitstoot.



Met het contract werden permanent twee AN-124 transportvliegtuigen ingehuurd en aanvullend nog vier AN-124 transportvliegtuigen op afroepbasis. Het initiële SALIS-contract had een looptijd van drie jaar. De uitvoering van het SALIS-contract is belegd bij de *Strategic Airlift Coordination Cell (SALCC)*. Het SALCC is geïncorporeerd bij het MCCE op vliegbasis Eindhoven. Deze co-locatie is een logisch gevolg van de primaire doelstelling van het MCCE: het coördineren van de vraag naar en het aanbod van strategische transportcapaciteiten (lucht, zee, weg en rail) en *Air-to-Air Refuelling (AAR)* capaciteiten van de 25 deelnemende landen.

In de periode juli 2010 tot en met april 2011 is de Nederlandse *redeployment* uit Uruzgan uitgevoerd. Defensie verwachtte dat de behoefte aan buitenprofiel strategisch luchttransport hierna (fors) zou afnemen. In mei 2010 werd het SAC C-17 programma *Initial Operational Capable* verklaard. Defensie verwachtte dat de resterende behoefte (na de redeployment uit Uruzgan) door het SAC C-17 programma kon worden ingevuld. Nederland heeft daarom het SALIS-inhuurcontract nog verlengd tot eind 2011 en is daarna uit dit programma gestapt. Met ingang van 2012 maakt Defensie voor buitenprofiel strategisch luchttransport gebruik van het SAC C-17 programma of huurt het capaciteit in van de markt.

Zoals gesteld kan Defensie luchttransportcapaciteit inhuren op basis van raamcontracten of op ad hoc basis. De inhuur op basis van SALIS is een voorbeeld van een raamcontract. Naast voornoemd SALIS programma, huurt Defensie op ad-hoc basis commerciële capaciteit in. Deze ad-hoc commerciële inhuur kan nodig zijn voor personenvervoer en voor regulier of bijzonder vrachtvervoer.

3.2.4 Totaalbeeld beleidsinstrumenten

In de tabel hieronder wordt weergegeven welke landen deelnemen aan de verschillende internationale initiatieven.

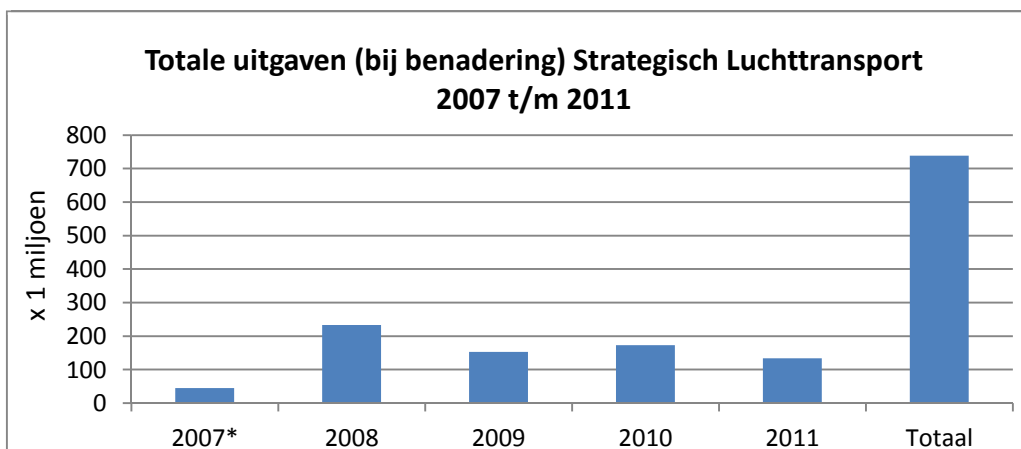
Land	EAG	MCCE	ATARES	EATC	EATF	SAC C-17	SALIS
België	X	X	X	X	X		X
Bulgarije						X	
Canada		X					
Denemarken		X	X				
Duitsland	X	X	X	X	X		X
Estland		X	X			X	
Finland		X	X		X	X	X
Frankrijk	X	X	X	X	X		X
Griekenland					X		X
Hongarije		X	X			X	X
Italië	X	X	X		X		

Land	EAG	MCCE	ATARES	EATC	EATF	SAC C-17	SALIS
Kroatië		X					
Letland		X	X				
Litouwen						X	
Luxemburg		X			X		X
Nederland	X	X	X	X	X	X	
Noorwegen		X	X			X	X
Oostenrijk		X	X				
Polen		X	X		X	X	X
Portugal		X			X		?
Roemenië		X			X	X	
Slovenië		X	X			X	X
Slowakije					X		X
Spanje	X	X	X		X		
Tsjechië		X	X		X		X
Turkije		X	X				
Verenigd Koninkrijk	X	X	X				X
Verenigde Staten		X				X	
Zweden		X	X		X	X	X

Figuur 4: Overzicht deelnemende landen per internationaal samenwerkingsverband

3.3 Beschrijving ingezette budgetten

De uitgaven voor strategisch luchttransport zijn niet als zodanig geoormerkt in de defensiebegroting en worden niet als separate kostensoort geadmistriseerd. Om deze reden is een directe koppeling met de begroting en het jaarverslag niet mogelijk. Om te komen tot een beschrijving van de ingezette budgetten voor strategisch luchttransport in de periode 2007 tot en met 2011 zijn de uitgaven, op basis van de financiële administratie, extracomptabel in kaart gebracht. De gegeven bedragen zijn om deze reden bij benadering.

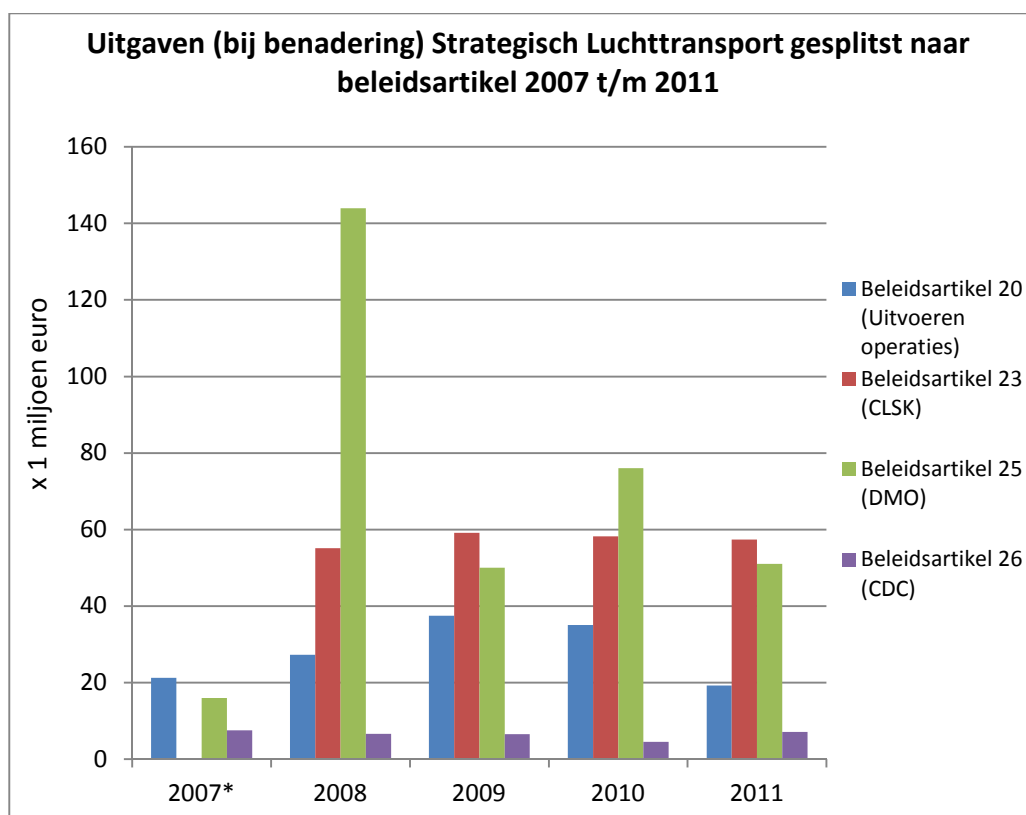


Figuur 5: Totale uitgaven¹³

¹³ Door de ingebruikname van een nieuw financieel administratiesysteem in 2008 zijn de gegevens voor 2007 gedeeltelijk niet herleidbaar. De gepresenteerde uitgaven voor 2007 zijn daarom niet representatief.

De uitgaven voor strategisch luchttransport, zowel de investeringen als de exploitatie, zijn verdeeld over verschillende beleidsartikelen binnen de defensiebegroting. De uitgaven voor de inzet van strategisch luchttransport in het kader van missies zijn gefinancierd uit beleidsartikel 20-Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties. Dit betreft de uitgaven voor SALIS, SAC C-17 en de missiegerelateerde civiele inhuur. Beleidsartikel 23-Commando Luchtstrijdkrachten (CLSK) bevat de exploitatie van Vliegveld Eindhoven en de uitgaven voor het EATC en het MCCE. De uitgaven voor de investeringen in strategisch luchttransport zijn gefinancierd uit beleidsartikel 25-Defensie Materieelorganisatie (DMO). Daarnaast bevat dit beleidsartikel de exploitatie-uitgaven voor het onderhoud en de onderhoudsmiddelen van het materieel. Hieronder is een nadere toelichting gegeven op het investeringsdeel van deze uitgaven. Beleidsartikel 26-Commando Dienstencentra (CDC) bevat de uitgaven voor de commerciële inhuur van toestellen, met uitzondering van de inhuur voor missies door de Defensie Verkeer- en Vervoersorganisatie (DVVO).

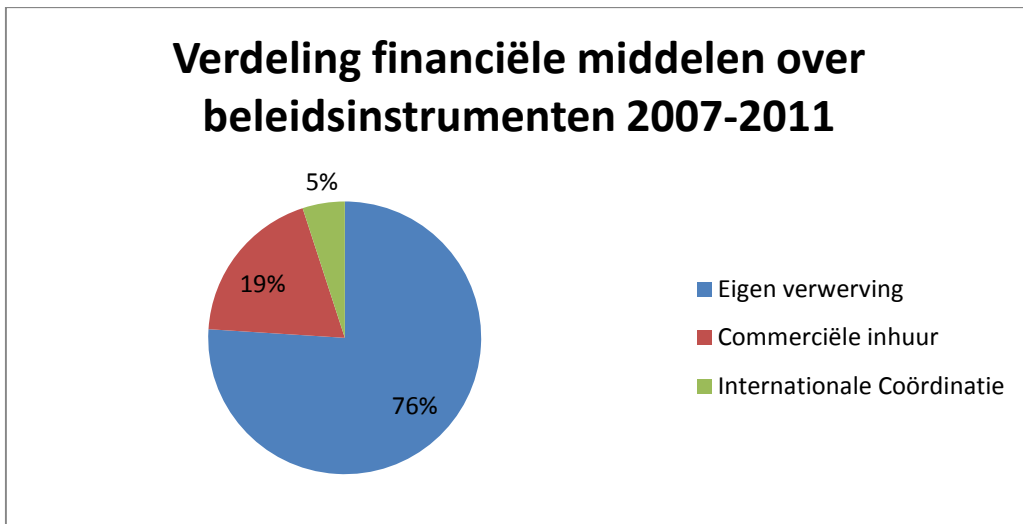
De uitgaven voor artikel 23 en artikel 25 zijn voor het jaar 2007 niet volledig herleidbaar, zoals gezegd vanwege de invoering van een nieuw administratiesysteem. Om deze reden zijn de gegeven uitgaven in 2007 voor deze artikelen niet representatief.



Figuur 6: Uitsplitsing uitgaven per beleidsartikel¹⁴

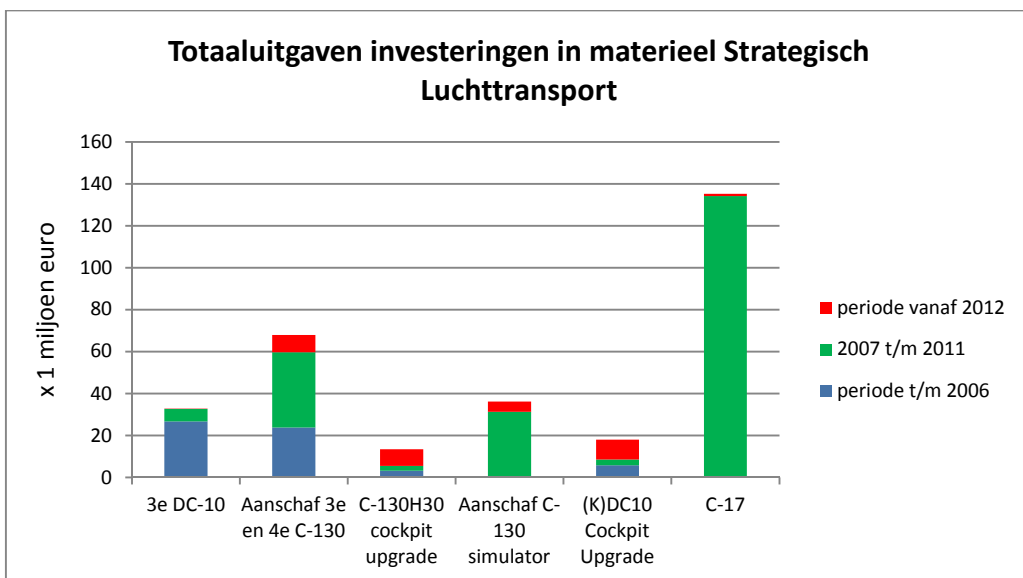
¹⁴ Door de ingebruikname van een nieuw financieel administratiesysteem in 2008 zijn de gegevens voor 2007 gedeeltelijk niet herleidbaar. De gepresenteerde uitgaven voor 2007 zijn daarom niet representatief.

Zoals beschreven in paragraaf 3.2 heeft Defensie op drie manieren bijgedragen aan de vermindering van de tekorten aan strategisch luchttransport: 1) betere internationale coördinatie van reeds beschikbare capaciteit, 2) verwerving van eigen capaciteit en 3) versterking op het gebied van civiele inhuur bij derden. Onderstaande figuur geeft een verdeling van de uitgaven aan deze drie componenten voor het totaal van de onderzoeksperiode (2007-2011).



Figuur 7: Verdeling financiële middelen strategisch luchttransport 2007 – 2011

De investeringen die tijdens de onderzoeksperiode zijn gedaan in materieel voor strategisch luchttransport (investeringsdeel beleidsartikel 25) maken veelal deel uit van een bredere investering die ook voor en na deze periode tot uitgaven leidt. Onderstaande figuur geeft inzicht in de totaaluitgaven van deze investeringen.



Figuur 8: Totaaluitgaven investeringen materieel Strategisch Luchttransport

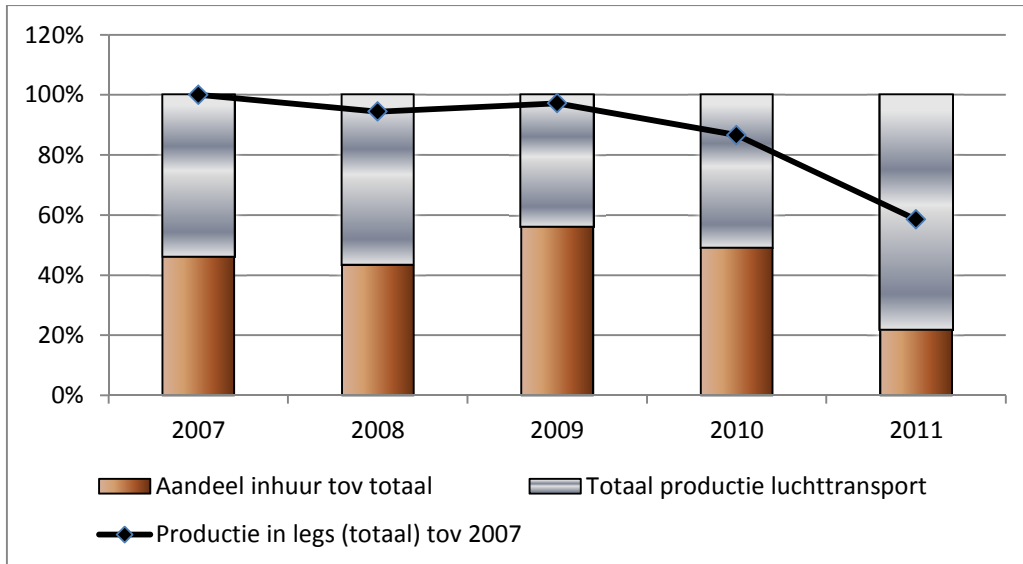
Verklaring uitgaven

In een vergelijking van de uitgaven, waarbij rekening wordt gehouden met de effecten van het gebrek aan financiële informatie voor 2007, kunnen de volgende trends worden waargenomen:

- Een stijging van de uitgaven voor strategisch luchttransport in 2008. Deze stijging is herleidbaar naar de aanschaf van de C-17. De uitgaven gemoeid met deze investering (circa € 104 miljoen) zijn gefinancierd uit beleidsartikel 25 (DMO).
- De uitgaven binnen beleidsartikel 20 (Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties) vertonen tot en met 2009 een stijgende lijn en laten vervolgens een dalende trend zien. Deze uitgaven vinden geen directe oorzaak in de beleidskeuze tot uitbreiding van strategisch luchttransport, maar in de kwantiteit en kwaliteit van de Nederlandse bijdrage aan internationale missies. De stijging wordt met name veroorzaakt door de inzet van de Antonov- en C-17 toestellen en de inhuur in het kader van de missie in Uruzgan. De vermindering vanaf 2010 is herleidbaar naar de beëindiging van de missie. De uitgaven werden in dat kader nog gemaakt voor de terugverplaatsing van materieel naar Nederland (*redeployment*).
- De uitgaven binnen beleidsartikel 23 (CLSK) zijn nagenoeg constant.
- De uitgaven binnen beleidsartikel 26 (CDC) zijn, met uitzondering van 2010, nagenoeg constant. De daling in 2010 van de uitgaven voor de vredesbedrijfsvoering (oefenen en trainen) wordt veroorzaakt door een afgenomen behoefte. Deze afname vindt zijn oorsprong in de financiële problematiek van 2010, waardoor de deelname aan met name internationale oefeningen sterk is beperkt. De Kamer is hierover geïnformeerd met de Kamerstukken 32 500 X, nr. 16 en 32 710 X, nr. 1.
- 76 procent van de uitgaven in het kader van de uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit heeft betrekking op de verwerving van eigen capaciteiten. Aan civiele inhuur is 19 procent van het totaalbedrag uitgegeven en aan de versterking van internationale coördinatie 5 procent.
- Het zwaartepunt van de investeringen in strategisch luchttransport ligt in de onderzoeksperiode in 2008, als gevolg van de deelname in het SAC C-17 initiatief.

3.4 Productie luchttransport

In de figuur hieronder is weergegeven hoe de productie van luchttransport door en in opdracht van Defensie in de onderzoeksperiode jaarlijks is toe- of afgenomen. De doorgetrokken lijn geeft weer hoe het verloop van de productie in luchttransport-*legs* is geweest, vergeleken (in procenten) met 2007. Omdat de totale productie van luchttransport afhankelijk is van de behoefte (vraag), wordt 2007 als vergelijkingsjaar gebruikt. Het kolomdiagram maakt inzichtelijk welk aandeel (in procenten) van het luchttransport werd ingehuurd ten opzichte van de totale luchttransportproductie van dat betreffende jaar (100 procent). Onder inhuur wordt hier verstaan het commercieel verwerven van luchttransportcapaciteit, zoals SALIS en ad hoc inhuur (zoals ook beschreven in paragraaf 3.2.3).



Figuur 9: Verloop productie luchttransport en aandeel inhuur

Uit de figuur (doorgetrokken lijn) blijkt dat in de jaren 2007 tot en met 2009 nauwelijks verandering is opgetreden in de omvang van de productie in *legs*. Dit is verklaarbaar vanuit het feit dat Nederland in die periode deelnam aan de missie in Afghanistan (*Task Force Uruzgan*) en er geen substantiële wijziging in de behoefte aan strategisch luchttransport was. In 2009 is wel een opvallende toename van het aandeel inhuur waarneembaar (+10 procent ten opzichte van 2008). De conclusie die hieruit kan worden getrokken is dat bij een vrijwel gelijk blijvende transportbehoefte meer civiel is ingehuurd en minder gebruik is gemaakt van eigen (defensie)middelen. Uit figuur 6 blijkt dat deze stijging ook is terug te zien in de kosten. De kostenstijging die hiermee verband houdt, betreft vrijwel volledig beleidsartikel 20 (Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties). Deze verschuiving van benutting van eigen capaciteit naar commerciële inhuur is veroorzaakt doordat in 2009 sprake was van gepland onderhoud van transporttoestellen van Defensie en doordat in 2009 meer luchttransportcapaciteit is geleverd aan de internationale partners om de ATARES-balans te verbeteren (zoals ook blijkt uit figuur 2).

In 2010 is de totale omvang van het luchttransport gedaald naar 87 procent van het niveau van het vergelijkingsjaar 2007. Deze daling is verklaarbaar vanuit het feit dat de *redeployment* uit Afghanistan in 2010 is gestart. Medio 2010 is de *Redeployment Task Force* met haar werkzaamheden begonnen, terwijl in dezelfde periode de missie van de *Task Force Uruzgan* is beëindigd. Eerst heeft de *redeployment* geleid tot een toename van de behoefte aan strategisch luchttransport (om al het personeel en materieel uit Afghanistan terug naar Nederland te verplaatsen), maar vervolgens is de behoefte aan strategisch luchttransport afgenomen door de beëindiging van de *Task Force Uruzgan*. De omvang van het ingehuurde luchttransport is in 2010 ten opzichte van 2009 met zeven procent gedaald (van 56 naar 49 procent). Het aandeel inhuur is dus gedaald tot ongeveer het niveau 2007. Eén van de verklaringen hiervoor is dat het SAC C-17 initiatief in 2010 *Initial Operational Capable* was verklaard en dat het aantal beschikbare vliegtuigen hierdoor toenam. Een andere verklaring is dat het EATC in 2010 is opgericht en een bijdrage kon leveren aan het doelmatiger inzetten van de reeds beschikbare luchttransportmiddelen.

In 2011 is de totale omvang van het luchttransport verder gedaald naar 59 procent van het niveau van vergelijkingsjaar 2007. Dit is een logisch gevolg van het feit dat de *redeployment* inmiddels in een afrondende fase was beland en de nieuwe geïntegreerde politiemissie (GPM) medio 2011 van start ging. De GPM is aanzienlijk kleiner van omvang dan de *Task Force Uruzgan*, wat een lagere strategische luchttransportbehoefte tot gevolg heeft. De omvang van het aandeel inhuur in de productie van luchttransport is in 2011 fors gereduceerd ten opzichte van 2010. In 2011 werd nog slechts voor 22 procent van de luchttransportbehoefte ingehuurd, wat meer dan een halvering is ten opzichte van 2010. Tegelijkertijd is er in 2011 door Defensie meer luchttransportcapaciteit geleverd aan de internationale partners dan er is afgenomen (zoals blijkt uit figuur 2). Dit komt doordat het aantal beschikbare vliegers in het SAC C-17 initiatief verder is toegenomen en doordat de effectiviteit van het EATC is vergroot.

3.5 Deelconclusie

De doelstelling op het gebied van strategisch luchttransport was het verminderen van het tekort aan beschikbare capaciteit, zodat kan worden voldaan aan het Nederlandse ambitieniveau. Om dit te bereiken zijn drie beleidsinstrumenten ingezet: de verbetering van de internationale coördinatie, de verwerving van eigen capaciteit en de versterking van de samenwerking bij civiele inhuur.

Nederland neemt actief deel aan het MCCE en het EATC, heeft extra transportvliegtuigen (derde DC-10 en derde/vierde C-130) en buitenprofiel luchttransportcapaciteit (500 uur C-17) aangeschaft en heeft, ter overbrugging van de periode dat de C-17 nog niet beschikbaar was, deelgenomen aan het SALIS-programma.

De budgetten die zijn ingezet, zowel voor investeringen als voor exploitatie, om de doelstellingen te realiseren, komen uit verschillende beleidsartikelen in de defensiebegroting. Zo zijn uitgaven gedaan uit beleidsartikel 20 (Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties), beleidsartikel 23 (CLSK), beleidsartikel 25 (DMO) en beleidsartikel 26 (CDC).

De besluitvorming over de verwerving van extra capaciteit in de vorm van (derde/vierde) C-130 en (derde) DC-10 lag voornamelijk buiten de onderzoeksperiode, namelijk vóór 2007. Deze vliegtuigen zijn echter in de onderzoeksperiode beschikbaar gekomen. In de onderzoeksperiode lag de nadruk op het politieke besluit een extra eigen transportcapaciteit te verwerven van het type C-17. Met deze aanschaf is in de onderzoeksperiode verreweg het grootste deel van de uitgaven gemoeid die op dit terrein zijn gedaan. Het feit dat met deze capaciteit extra vliegers beschikbaar zijn gekomen, zegt echter nog niks over de doelmatigheid van dit besluit. In het volgende hoofdstuk wordt gepoogd uitspraken te doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid.

4 Beleidsuitvoering en bereikte effecten (doeltreffendheid en doelmatigheid)

In het vorige hoofdstuk zijn de drie beleidsinstrumenten uitgewerkt die de Nederlandse overheid heeft ingezet om het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit te verminderen. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de effecten die deze instrumenten teweeg hebben gebracht. In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat met het besluit om een extra eigen transportcapaciteit te verwerven van het type C-17 verreweg het grootste deel van de uitgaven was gemoeid. De drie beleidsinstrumenten dienen echter nadrukkelijk in samenhang te worden gezien. Daarbij zal worden geprobeerd per beleidsinstrument een uitspraak te doen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid.

4.1 Doeltreffendheid beleid

In deze paragraaf wordt onderzocht in welke mate de verschillende beleidsinstrumenten hebben bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstelling. Daarmee wordt een oordeel gegeven over de doeltreffendheid van het beleid.

Op de uitvoering van strategisch transport en de doeltreffendheid van de beschikbare transportcapaciteit zijn veel variabelen van invloed, zoals de afstand, het dreigingsniveau ter plaatse, de mogelijkheden voor vervoltransport, de aard van het transport (personeel, materieel, gevaarlijke stoffen), de urgentie en de beschikbare capaciteit. Al deze factoren samen bepalen welke vorm van transport wordt ingezet en of hiermee het beoogde effect wordt gerealiseerd. Een doeltreffende inzet van luchttransportcapaciteit, zodanig dat Nederland alle taken en operaties kan uitvoeren waartoe de politiek opdracht geeft, berust op een combinatie van internationale coördinatie, eigen middelen en civiele inhuur bij derden.

De beleidsdoelstelling, zoals weergegeven in paragraaf 3.1, is in de Prinsjesdagbrief 2003 globaal geformuleerd als het verminderen van de tekorten op het gebied van strategisch luchttransport. Deze beleidsdoelstelling is niet specifiek en niet erg concreet. De beleidsdoelstelling is daarmee niet SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden). Daardoor is het lastig een uitspraak te doen over de doeltreffendheid van het beleid. Toch zal hier worden geprobeerd een aantal uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid, aan de hand van de drie beleidsinstrumenten.

Versterking van de internationale coördinatie

Het beleidsinstrument *internationale coördinatie* heeft op zichzelf niet gezorgd voor een uitbreiding van de strategische luchttransportcapaciteit. Er is netto namelijk geen luchttransportcapaciteit toegevoegd. Wel hebben verschillende initiatieven, zoals het MCCE en het EATC (ondersteund door ATARES), gezorgd voor een betere coördinatie van de beschikbare capaciteit van verschillende landen en een verbeterde toegang tot de luchttransportcapaciteiten van andere landen. Een bijkomend voordeel van deze initiatieven is dat commercieel ingehuurde capaciteit ook wordt aangemeld, waardoor deelnemende landen kunnen "meeliften" op elkaars ingehuurde capaciteit. Hiervan wordt in verschillende missies, waaronder de ISAF-missie in Afghanistan, veel gebruik gemaakt. De mogelijkheden hiertoe zijn

de afgelopen jaren fors toegenomen, doordat veel landen in de EU en de NAVO de noodzaak gingen zien van intensievere samenwerking. De Nederlandse deelname aan deze samenwerkingsverbanden heeft bovendien de Nederlandse toegang tot verschillende soorten transportcapaciteit vergroot. Zo beschikken landen als België, Duitsland en Frankrijk over specifieke transportvliegtuigen die Nederland niet heeft. Voor sommige vluchtopdrachten zijn deze vliegtuigen beter geschikt en beter passend bij de aard van het transport (VIP, *dangerous goods*, munitie, aantal passagiers, etc.). Door middel van het lidmaatschap van ATARES is het eenvoudig om dergelijke capaciteiten onderling uit te wisselen.

Een bijkomend voordeel van het samenwerkingsverband ATARES en andere coördinatiecentra is dat de verhandeling van uren met gesloten beurzen gaat. Doordat landen alleen vlieguren kunnen afnemen als ze daarvoor ook uren aanbieden in de pool, werkt dit systeem. Met de oprichting van dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen pieken en dalen in de luchttransportbehoefte beter worden opgevangen.

Het EATC heeft de operationele aansturing van de luchttransportvloten van de deelnemende landen overgenomen, waardoor het mogelijk is de schaarse militaire luchttransportcapaciteit van de deelnemende landen doeltreffender in te zetten. De coördinatiecentra kunnen in de toekomst nog doeltreffender gaan functioneren als landen meer zeggenschap overdragen. Zoals gezegd in paragraaf 3.2.1 kunnen de deelnemende landen bijvoorbeeld ook op andere gebieden de functionele operationele aansturing, de coördinatie of de adviesfunctie beleggen bij het EATC. De rol en de doeltreffendheid van het EATC verschilt per deelgebied en is afhankelijk van de mate waarin de deelnemende landen bereid zijn bevoegdheden over te dragen.

Verwerving van eigen capaciteit

Het beleidsinstrument *verwerving van eigen capaciteit* heeft voor een toename van de beschikbare hoeveelheid luchttransportcapaciteit gezorgd. Hoewel het startpunt voor de verschillende uitbreidingen van de luchttransportcapaciteit buiten de onderzoeksperiode ligt (te weten vóór 2007), valt de feitelijke realisatie van deze initiatieven binnen de onderzoeksperiode. De capaciteiten die beschikbaar zijn gekomen (derde/vierde C-130, derde DC-10 en 500 uur SAC C-17) hebben alle voor een netto uitbreiding van de strategische transportcapaciteit gezorgd, niet alleen voor nationale doeleinden, maar ook in internationaal verband. Verschillende internationale samenwerkingsinitiatieven bieden de mogelijkheid de beschikbare eigen restcapaciteit aan te bieden aan partnerlanden. Op deze wijze kan in de ATARES-balans krediet worden opgebouwd. Dit krediet kan vervolgens door Nederland worden ingezet om (meer geschikte) transportcapaciteit van andere landen te lenen. De eigen transportcapaciteit is daarmee niet alleen op een directe wijze doeltreffend voor de eigen behoefte, maar ook indirect via ATARES.

Wat betreft de verwerving van de C-17 capaciteit kan worden gezegd dat Nederland het aantal beschikbare uren in de rapportageperiode (2007-2011) heeft opgemaakt. Dit zegt echter niets over de doelmatige inzet van deze vlieguren. Met het beschikbaar komen van de C-17 kon Nederland de inhuur van de Antonov (AN-124) toestellen beëindigen. De C-17 capaciteit was voor Nederland geschikter en doeltreffender omdat de Antonovs niet zijn voorzien van vliegtuiggebonden zelfbeschermingsmiddelen, waardoor de inzet beperkt is. Bovendien zijn de Antonov toestellen voorzien van verouderde Russische motoren, wat in toenemende mate

beperkingen oplevert vanwege steeds strengere regelgeving. De toestellen werden mede daarom alleen ingezet voor het vervoer van vracht. De C-17 toestellen zijn bovendien meer flexibel inzetbaar door de tactische eigenschappen van het toestel (het landen op onverharde banen) en het kunnen uitvoeren van luchtdroppings.

Versterking van de samenwerking bij civiele inhuur

Het beleidsinstrument *inhuur van derden* is een instrument dat op twee manieren is ingezet. Enerzijds is (in internationaal verband) een meer gestructureerde vorm van inhuur gerealiseerd (SALIS), anderzijds heeft inhuur op ad hoc basis plaatsgevonden. De inhuur in het kader van SALIS was voor Nederland een concept waarmee invulling werd gegeven aan een nationale behoefte voor buitenprofiel strategisch luchttransport, die op dat moment niet op een andere manier kon worden ingevuld. Met het beschikbaar komen van de eigen SAC C-17 kon deelname aan het SALIS-contract worden beëindigd. Commerciële inhuur op ad hoc basis is eveneens direct gerelateerd aan de nationale behoefte, maar heeft niet als doel op structurele basis bij te dragen aan het verminderen van het tekort aan strategisch luchttransport. Het dient slechts om (tijdelijke) behoeften in te vullen. Nederland heeft met het beleidsinstrument *commerciële inhuur van derden* slechts beperkt bijgedragen aan de doelstelling om de tekorten aan strategisch luchttransport te verminderen.

4.2 Doelmatigheid beleid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de doelmatigheid van het beleid.

Versterking van de internationale coördinatie

De laatste jaren is veel energie gestopt in betere internationale coördinatie van de beschikbare capaciteit. Er zijn verschillende coördinatiecentra opgericht (met ieder een eigen aandachtsgebied en bevoegdheden) die vraag en aanbod van de transportcapaciteit coördineren. In de oprichting van die coördinatiecentra is geïnvesteerd, de kosten gaan hierbij voor de baat uit. De coördinatiecentra leveren doelmatigheidswinst op. Zo hoefden veel landen geen extra capaciteit aan te schaffen, omdat de beschikbare restcapaciteit van de deelnemende landen beter wordt benut.

De doelmatigheid van de internationale coördinatiecentra wordt zichtbaar in:

- a) Hogere operationele output van vliegtuigen
De activiteiten van het EATC hebben geleid tot een forse toename van de uitwisseling van ATARES-vliegtuigen tussen de vier deelnemende landen. Bij de start ging het om circa 500 vliegtuigen per jaar, tegenwoordig gaat het om gemiddeld 3.000 vliegtuigen per jaar. Het EATC levert Nederland een hogere operationele *output* op en een betere benutting van de eigen beschikbare capaciteit. Op piekmomenten kan Nederland eenvoudig beschikken over extra capaciteit van andere landen. Deze verhandeling van uren wordt geregeld met gesloten beurzen.
- b) Reductie van *empty legs* met acht procent
Door de samenwerking in het EATC wordt de capaciteit van de deelnemende landen beter benut. Zo heeft het EATC gezorgd voor een reductie met gemiddeld acht procent van het aandeel *empty legs* in de totale productie van de bij het EATC aangemelde capaciteit. Deze afname is een resultaat

van het doelmatiger inzetten van de luchttransportcapaciteit (zie ook figuur 3).

- c) Reductie van budgetten voor inhuur
Een bijkomend voordeel van de verschillende samenwerkings- en coördinatiecentra is dat de netto beschikbaarheid van luchttransport is toegenomen door een meer doelmatige inzet van de vliegtuigen. Hierdoor wordt minder ingehuurd bij derde partijen en kunnen de budgetten voor inhuur bij derde partijen worden verminderd.

- d) Commerciële inhuur ook aangemeld
Een ander bijkomend voordeel van de verschillende coördinatiecentra is dat commercieel ingehuurde capaciteit ook wordt aangemeld, waardoor deelnemende landen kunnen 'meeliften' op elkaars ingehuurde capaciteit. Een dergelijke benutting van (militaire) restcapaciteit is een goed voorbeeld van doelmatig beleid.

In paragraaf 3.2.1 is weergegeven hoe de internationale uitwisseling van luchttransportcapaciteit is verlopen. Door middel van de ATARES-overeenkomst is (rest)capaciteit op eenvoudige wijze onderling beschikbaar gesteld. Nederland heeft over de onderzoeksperiode 2007-2011 per saldo meer luchttransport geleverd dan is afgenomen van partnerlanden. Uit figuur 9 blijkt bovendien dat in diezelfde periode het aandeel inhuur in de productie van luchttransport is afgenomen. Er is dus geen sprake geweest van een verdringingseffect van de inzet van luchttransportcapaciteit ten behoeve van partnerlanden (via ATARES) ten koste van inhuur. Er is daadwerkelijk sprake geweest van een meer doelmatige inzet van luchttransportcapaciteit dankzij initiatieven als MCCE en EATC. Per saldo staat Nederland 206 EFH in de plus (zoals vermeld in paragraaf 3.2.1).

De saldosystematiek heeft betekenis voor het beroep van de deelnemende landen op de beschikbare capaciteit binnen ATARES. Het urensaldo geeft aan dat Nederland in de onderzoeksperiode meer uren heeft geleverd dan afgenomen. De financiële betekenis daarvan kan met behulp van het tarievenboek CLSK 2012 worden geduïd. Hierin staan de volgende (afgeronde) tarieven:

<i>Afnemer</i>	<i>Prijs per vlieguur in €</i>
C-130 vlieguur voor ATARES	10.100
C-130 vlieguur voor NL overheid en NAVO-partners	8.900
Verschil per vlieguur	1.200

De tarieven voor een C-130 vlieguur voor ATARES (€ 10.100 afgerond) versus een C-130 vlieguur voor Nederlandse overheid en NATO partners (€ 8.900 afgerond) leveren een verschil op tussen beide tarieven van € 1.200 afgerond. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat in het ATARES tarief de bijkomende kosten zijn verwerkt, zoals de start/landingsgelden, overvliegvergunningen, parkeer- en stallingsgelden, reis- en verblijfskosten en catering. Deze bijkomende kosten zijn niet verwerkt in het tarief voor de Nederlandse overheid en NATO partners. Aangezien ATARES een gesloten systeem is, is hier geen sprake van een

daadwerkelijke opbrengst in geld, maar van een tegoed in vliegreuren dat op een ander moment weer wordt gebruikt.

Verwerving van eigen capaciteit

C-130 en DC-10

Het beleidsinstrument verwerving van eigen capaciteit heeft onder andere een uitbreiding met twee C-130 vliegtuigen en een DC-10 toestel opgeleverd. Deze vliegtuigen worden gebruikt voor zowel de gereedstelling als voor de inzet van de krijgsmacht. Hoewel de investerings- en exploitatielasten van deze toestellen volledig op het conto van Defensie komen, heeft het volledig eigenaarschap belangrijke voordelen. Zo is een besluit over inzet van deze toestellen onafhankelijk van externe partijen, en kan Nederland zelfstandig besluiten een bijdrage te leveren in het kader van internationale verplichtingen. Doordat restcapaciteit van deze defensiemiddelen via internationale coördinatiecentra aan bondgenoten kan worden aangeboden, wordt de doelmatigheid verder vergroot.

C-17

De beschikbaarheid van een capaciteit als de C-17 (strategisch transport voor buitenprofiel ladingen) is voor Nederland essentieel om adequaat te kunnen deelnemen aan missies. De toestellen zijn echter duur en voor afzonderlijke landen niet betaalbaar. Door een combinatie van kleinere behoeftes (samengebracht via internationale samenwerking) kan een levensvatbaar en rendabel concept worden opgezet. Het SAC C-17 initiatief moet in deze context worden gezien. Door samenwerking kunnen kosten worden gedeeld, de middelen intensiever ingezet en de uren onderling worden verruild. De gezamenlijke aanschaf zorgt voor een lagere investering per land per vliegtuig. Gezamenlijk gebruik zorgt voor lagere exploitatiekosten per land per vliegtuig. Als Nederland zijn ingekochte 500 uren in een jaar niet benut, kan deze capaciteit worden aangeboden aan de andere landen in de pool. Andersom geldt dat Nederland indien nodig de beschikking kan krijgen over capaciteit die door andere landen niet wordt gebruikt. Dit initiatief heeft de beschikbare hoeveelheid transportcapaciteit verhoogd en de internationale tekorten teruggedrongen.

Prijs per uur C-17 versus Antonov

Om een verdere uitspraak te doen over de doelmatigheid van het SAC C-17 initiatief kan het initiatief worden vergeleken met een aantal andere opties. In het kader van deze beleidsdoorlichting is een vergelijking gemaakt met a) de aanschaf van de C-17 door Nederland alleen en b) met civiele inhuur.

	Investeringskosten (eenmalig in miljoen Euro)	Exploitatiekosten (jaarlijks in miljoen Euro)	Vlieguur prijs	Opmerking
Aanschaf C-17 door Nederland	€ 250 ¹⁵	€ 30	€ 30.000	Beschikbaarheid naar verwachting 1.000 vlieguur op jaarbasis.
Aanschaf C-17 met meer landen; SAC C-17	€ 135	€ 15	€ 30.000	Beschikbaarheid voor Nederland 500 vlieguur op jaarbasis.
SALIS: inhuur Antonov (prijspeil 2006)	Nvt	€ 3,3	€ 20.000	Beschikbaarheid 167 vlieguur op jaarbasis. Twee toestellen in full time charter, uitbreidbaar tot 6 bij inzet in het kader van NRF/EUBG.

Figuur 10: Kosten vergelijking (in miljoenen euro's)

a) Aanschaf van de C-17 door Nederland:

Uit de figuur hierboven blijkt dat een verwerving van een eigen, Nederlandse C-17 capaciteit niet doelmatig zou zijn geweest ten opzichte van deelname aan het SAC C-17 initiatief. De investeringskosten zijn bijna het dubbele van de deelname aan het SAC C-17 initiatief. Bovendien was hiermee in de begroting van Defensie geen rekening gehouden. In de tabel wordt ervan uitgegaan dat één toestel zou worden aangeschaft. Dit maakt de beschikbaarheid van deze capaciteit erg kwetsbaar. In onderhoudsperiodes zou er dan namelijk geen C-17 capaciteit beschikbaar zijn. Vanuit oogpunt van beschikbaarheid zouden twee toestellen moeten worden aangeschaft, waardoor de investeringskosten zouden verdubbelen. Daarbij zijn dan nog niet de aanvullende kosten meegenomen, zoals aanpassingen aan de infrastructuur, onderhoudsfaciliteiten en opleidingen. Tot slot zou de beschikbaarheid van vlieguuren bij eigen verwerving groter zijn dan op grond van de plannen noodzakelijk was (namelijk 1.000 in plaats van 500 vlieguuren). Er zou een grote onbenutte restcapaciteit overblijven, waarvan het nog maar de vraag zou zijn of deze door partnerlanden zou worden benut. Dit alles leidt tot de conclusie dat de aanschaf van een C-17 door Nederland alleen niet doelmatig zou zijn geweest.

b) SAC C-17 initiatief versus inhuur:

Een vergelijking tussen het SAC C-17 initiatief en het SALIS-programma laat een aantal verschillen zien (figuur 10). Zo had Nederland zich bij het SALIS-programma verplicht tot de afname van aanzienlijk minder uren dan in het C-17 initiatief (167 versus 500). Op basis van het aantal uren is het SALIS-programma dus goedkoper. Indien eenzelfde aantal uren wordt gerekend, blijkt dat de prijs van een SALIS-vlieguur op basis van het prijspeil 2006 goedkoper was dan een C-17 uur.

¹⁵ Dit is de prijs voor één C-17. Voor een gegarandeerde beschikbaarheid van één C-17 zouden er twee moeten worden aangeschaft. Dit zou een verdubbeling van de investeringskosten betekenen. Bij een gelijkblijvende vlieguurbehoefte (1.000 uur op jaarbasis) wordt ervan uitgegaan dat de exploitatiekosten niet wezenlijk zullen veranderen.

Het C-17 initiatief is voor Nederland, behalve op exploitatiegebied, ook duurder omdat investeringskosten moesten worden betaald. De investeringslast van het C-17 initiatief bedraagt voor Nederland € 135 miljoen, waarvan € 60 miljoen is medegefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij het SALIS-programma is geen sprake van een investeringslast. Inherent aan het inhuren van commerciële middelen worden eventuele extra investeringen door de verhurende partij verdisconteert in de huurprijs. Daarmee blijft de last voor de hurende partij (in dit geval Defensie) beperkt tot een exploitatielast (i.c. de jaarlijkse huurprijs). Nederland had zich in het SALIS-programma zoals gezegd verplicht tot afname van 167 vliegreuren op jaarbasis. Een aanvullende behoefte aan vliegreuren kon tegen betaling van de vliegreurprijs eenvoudig worden gerealiseerd.

Een aspect dat de doelmatigheid van het SAC C-17 initiatief voor Nederland en enkele andere landen vermindert, is de locatiekeuze. De C-17 toestellen staan op een vliegbasis in Hongarije, wat betekent dat vracht vanuit Nederland naar Hongarije moet worden gebracht, of dat de C-17 een (lege) positioneringsvlucht moet uitvoeren. De locatiekeuze is een resultaat van de internationale onderhandelingen tussen de deelnemende landen en, zoals gebruikelijk bij dergelijke processen, een compromisresultaat. Voordeel van het SAC C-17 initiatief is wel dat de kosten voor stationering en onderhoud in Hongarije door alle deelnemende landen wordt gedeeld. Indien Nederland alleen een capaciteit verwerft, betaalt het deze bijkomende kosten zelf. Indien niet Hongarije, maar een andere locatie zou zijn gekozen, zouden mogelijk hogere kosten moeten worden betaald voor de stationering.

Een zuiver financiële beoordeling van het SAC C-17 initiatief laat zien dat deelname aan het SALIS-programma tot op heden doelmatiger zou zijn geweest. Bij de afweging over de capaciteiten die voor Defensie het beste aansluiten, zijn echter ook andere overwegingen van belang, zoals veiligheidspolitieke en militair-operationele. Zo kent het SALIS-programma beperkingen in de inzet, omdat de Antonov-toestellen niet over vliegtuiggebonden zelfbeschermingsmiddelen beschikken. Het feit dat de contractpartij uit twee Russische vliegmaatschappijen bestaat levert voorts militair-operationele en veiligheidspolitieke knelpunten op. Het feit dat de Antonov-toestellen zijn voorzien van verouderde Russische vliegtuigmotoren stuit in toenemende mate op bezwaren vanuit veiligheids- en milieutechnisch oogpunt. Ook internationaal-politieke overwegingen speelden een rol bij de Nederlandse besluitvorming. Als lid van internationale organisaties zoals de NAVO en de EU wil Nederland een proportionele bijdrage leveren, zowel in financiële als in materiële zin. In de NAVO en de EU is de afgelopen jaren discussie gevoerd over belangrijke capaciteitstekorten, zoals strategisch luchttransport. Alleen enkele grotere bondgenoten beschikten over voldoende eigen strategisch luchttransport. Andere landen konden niet voldoende zorgen voor hun eigen transport naar operatiegebieden. De last van het leveren van een dergelijke essentiële capaciteit lag daarmee onevenredig veel bij enkele bondgenoten. Het politieke overleg daarover heeft mede geleid tot de keuzes die Nederland heeft gemaakt.

Door internationale samenwerking bij de aanschaf van C-17 capaciteit is een grotere pool beschikbaar gekomen die een grotere zekerheid geeft wat betreft beschikbaarheid. De gekozen constructie biedt kleinere landen bovendien de mogelijkheid om over deze capaciteit te beschikken, doordat de investerings- en exploitatiekosten onder meer landen kunnen worden verdeeld. Gezegd kan worden

dat het initiatief vanaf de start doelmatiger zou zijn geweest als meer landen zich zouden hebben aangesloten. Dit lijkt een open deur, maar is relevant omdat de initiële investeringskosten dan over meer partners kunnen worden verdeeld. Dit is een belangrijk gegeven voor gelijksoortige toekomstige initiatieven, maar is politiek nooit af te dwingen omdat landen zelfstandig keuzes maken voor deelname.

Deze beleidsdoorlichting kan geen uitspraak doen over de doelmatigheid van het SAC C-17 initiatief in de komende jaren. Duidelijk is dat de investeringskosten zichzelf pas over langere termijn terugverdienen. Internationale inzet en deelname aan operaties hangen af van politieke besluiten. Bij een beperktere deelname aan operaties neemt ook de behoefte aan transport af en zal Nederland mogelijk C-17 uren overhouden. Het wordt in dat geval belangrijker om te zoeken naar nieuwe mogelijkheden om restcapaciteit te verhandelen onder andere landen of beschikbaar te stellen aan multinationale organisaties.

Versterking van de samenwerking bij civiele inhuur

Omdat civiele luchttransportcapaciteit wordt ingehuurd op basis van een reeds onderkende behoefte is deze inzet per definitie doelmatig, in de zin dat er niet meer wordt ingehuurd dan nodig en dat het type vliegtuig zal worden ingehuurd dat het best voldoet aan de behoefte. Nadeel is dat er een afhankelijkheid van derde (commerciële) partijen wordt gecreëerd en dat de benodigde capaciteit niet altijd gegarandeerd beschikbaar is.

Uit dit onderzoek blijkt dat het aandeel inhuur in de totale productie van luchttransport is teruggebracht. Hieruit blijkt dat meer gebruik wordt gemaakt van eigen luchttransportcapaciteit en dat civiele inhuur slechts ter aanvulling daarop wordt benut.

4.3

Beperkingen aan doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid, doelmatigheid en kosteneffectiviteit zijn lastig te definiëren begrippen als het gaat om publieke dienstverlening. Doelmatigheid is belangrijk, zeker in tijden dat de defensiebudgetten in veel landen teruglopen, maar is niet het enige en niet altijd het doorslaggevend argument. Teneinde haar taken uit te kunnen voeren, zoals op het gebied van de openbare orde of in het kader van vrede en veiligheid, dient de overheid te beschikken over gegarandeerd beschikbare middelen. Voor de krijgsmacht geldt dat inzetbaarheidsdoelstellingen zijn vastgesteld, die de krijgsmacht moet kunnen waarmaken als de politiek daartoe besluit. Om te kunnen voldoen aan de inzetbaarheidsdoelstellingen, moeten ook in vredetijd investeringen worden gedaan. Deze investeringen worden gedaan uit de defensiebegroting.

Zeker in tijden van bezuinigingen wordt de vraag gesteld of Defensie iets zelf moet kunnen of hebben, of dat bepaalde dienstverlening beter kan worden uitbesteed aan de markt. Veiligheidspolitieke en militair-operationele argumenten spelen een rol bij het maken van keuzes daarover. Zo is catering eenvoudiger uit te besteden dan het onderhoud aan bepaalde wapensystemen. Transport zit ergens in het midden van de schaal. Transportcapaciteit is over het algemeen voldoende in te huren, maar vanwege militair-operationele redenen heeft de politiek er toe besloten ook te beschikken over een bepaalde eigen capaciteit. Dat geldt specifiek voor toestellen die over de nodige beschermingsmiddelen en mogelijkheden beschikken om in en naar gevaarlijke operatiegebieden te vliegen en die afwijkende, buitenprofiel ladingen kunnen vervoeren. Voor dit soort toestellen kan niet altijd gegarandeerd

worden teruggevallen op civiele inhuur, terwijl zich operationele omstandigheden kunnen voordoen waarbij snelle inzet gegarandeerd moet zijn.

Ook internationaal-politieke overwegingen speelden een rol bij de Nederlandse besluitvorming. Als lid van internationale organisaties, zoals de NAVO en de EU, wil Nederland een proportionele bijdrage leveren, zowel in financiële als ook in materiële zin. In de NAVO en de EU is de afgelopen jaren discussie gevoerd over belangrijke capaciteitstekorten, zoals op het gebied van strategisch luchttransport. Alleen enkele grotere bondgenoten beschikten over voldoende eigen strategische luchttransportcapaciteit. Andere landen konden niet voldoende zorgen voor hun eigen transport naar operatiegebieden. De last van een essentiële capaciteit lag daarmee onevenredig bij slechts enkele bondgenoten, die daarover in toenemende mate onvrede toonden. Deze dynamische politieke omgeving heeft invloed gehad op het proces van beleidsontwikkeling in Nederland. Het politieke overleg over deze tekorten heeft uiteindelijk geleid tot de keuzes die Nederland heeft gemaakt op het gebied van strategisch luchttransport.

4.4 Deelconclusie

De beleidsdoelstelling was beperkt tot het verminderen van de tekorten op het gebied van strategisch luchttransport. Er waren geen concrete, meetbare doelstellingen geformuleerd, waardoor een uitspraak over de doeltreffendheid van het beleid niet eenduidig is te doen.

Het beleidsinstrument *verwerving van eigen capaciteit* heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstelling door de uitbreiding met twee C-130 toestellen, een DC-10 en 500 uur C-17 capaciteit. De overige beleidsinstrumenten *versterking van de internationale coördinatie* en *versterking van de samenwerking op het gebied van civiele inhuur* hebben op zichzelf niet geresulteerd in een uitbreiding van de beschikbare luchttransportcapaciteit.

Bij het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid spelen voor Defensie verschillende aspecten een rol. Vanuit financieel perspectief is de deelname aan het SAC C-17 initiatief niet het meest doelmatige. Doorgaan met inhuur zou in de rapportageperiode voordeliger zijn geweest. Niet alleen financiële argumenten zijn echter van belang, maar ook veiligheidspolitieke, militair-operationele en internationaal-politieke argumenten. Verwerving van eigen capaciteiten is in een aantal gevallen essentieel om te kunnen voldoen aan de taakstelling, om in sommige gevallen gegarandeerd over capaciteit te beschikken en om in internationaal verband niet als *free rider* te worden beschouwd. Bovendien moet in internationaal verband, conform de geldende afspraken een balans behouden blijven tussen ingeleende en aangeboden capaciteit. De nieuwe C-130 toestellen en de DC-10 worden op deze wijze (net als de reeds bestaand luchttransportvloot) doelmatig ingezet door ze aan te bieden aan een internationale pool, waarin restcapaciteit wordt verhandeld.

Uit dit onderzoek blijkt dat dankzij de internationale samenwerkingsverbanden waaraan Nederland deelneemt de beschikbare luchttransportcapaciteiten op doelmatige wijze worden ingezet. De historische ontwikkelingen (*empty legs*, verhandelde ATARES-vliegrepen) laten bovendien zien dat er doorlopend verbeteringen worden gerealiseerd. Bijkomend voordeel is dat op eenvoudige wijze toegang wordt verkregen tot andersoortige capaciteiten van partnerlanden.

Capaciteiten waaraan geen structurele behoefte bestaat en die vanuit veiligheidspolitieke, militair-operationele en internationaal-politieke argumenten niet essentieel zijn om zelf (of via internationale samenwerking) te verwerven, kunnen worden ingehuurd. Het in internationaal verband afsluiten van inhuurcontracten kan daarbij financiële voordelen bieden (volumevoordeel).

5 Onderzoeksresultaten en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de voorgaande hoofdstukken de deelvragen beantwoord. Vervolgens wordt de hoofdonderzoeksvraag beantwoord. Uit de beleidsdoorlichting volgen een aantal inhoudelijke en procesmatige aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn in paragraaf 5.9 weergegeven.

5.1 **Deelvraag: Wat was het probleem dat heeft geleid tot het beleid omtrent strategisch luchttransport?**

De politieke keuze voor expeditionair optreden heeft geleid tot een strategische verplaatsingsbehoefte. Krijgsmachten, waaronder de Nederlandse, worden in toenemende mate ingezet in gebieden ver over de landsgrenzen. Om personeel en materieel binnen een acceptabele tijd over grote afstanden te verplaatsen, is de behoefte aan strategische luchttransportmiddelen evenredig toegenomen. Zowel de NAVO als de EU heeft onderkend dat de beschikbaarheid van strategisch luchttransport onvoldoende was. In de NAVO en de EU is bovendien het belang van een eigen capaciteit onderkend, waarna zij de lidstaten hebben opgeroepen maatregelen te nemen. De afspraak in de NAVO is dat landen een bepaald afgesproken deel van de eigen eenheden en het eigen materieel zelf kunnen overbrengen naar operatiegebieden. Om deze reden hebben de landen, waaronder Nederland, zich gecommitteerd aan het terugdringen van tekorten op het gebied van strategisch luchttransport.

5.2 **Deelvraag: Wat was de rol van Defensie bij het uitvoeren van strategisch luchttransport?**

Defensie dient conform het ambitieniveau van de Nederlandse regering wereldwijd inzetbaar te zijn, soms met een zeer beperkte reactietijd. Nederland acht het om verschillende redenen dan ook wenselijk over een eigen transportcapaciteit te beschikken. In niet alle gevallen kan namelijk gegarandeerd worden teruggevallen op de civiele markt. Bovendien zijn specifieke vliegtuigen op de civiele markt veelal beperkt verkrijgbaar. Ook kan het om veiligheidspolitieke en militairoperationele redenen wenselijk zijn over een eigen capaciteit te beschikken. Bij internationale samenwerking geldt nog een aanvullend argument: de inleen van transportcapaciteit vindt veelal plaats op basis van *quid pro quo*, wat een beschikbaarheid van eigen transportcapaciteit vereist. De eerder genoemde tekorten aan strategisch luchttransport betroffen met name de beschikbaarheid van luchttransportcapaciteit voor buitenprofiel ladingen, voor operaties in gevaarlijke gebieden en voor het landen op onverharde banen.

5.3 **Deelvraag: Welke doelstellingen lagen ten grondslag aan het beleid omtrent strategisch luchttransport?**

De doelstelling van het beleid omtrent strategisch luchttransport was het verminderen van het tekort aan beschikbare capaciteit, zodat kan worden voldaan aan het Nederlandse ambitieniveau. Naast de optimalisering van de Nederlandse toegang tot strategische luchttransportcapaciteit was een bijkomend effect dat Nederland door zijn beleidsinspanningen tevens zou bijdragen aan de vermindering van de internationale tekorten op het gebied van strategisch luchttransport.

5.4 Deelvraag: Welke beleidsinstrumenten zijn ingezet en welke acties zijn ondernomen om de doelstellingen te realiseren?

Om de tekorten op het gebied van strategisch luchttransport te verminderen, zijn drie beleidsinstrumenten ingezet: a) de verbetering van de internationale coördinatie, b) de verwerving van eigen capaciteit en c) de versterking van de samenwerking bij civiele inhuur. In het kader van de verbetering van de internationale coördinatie neemt Nederland actief deel aan het MCCE en het EATC en wordt in internationale verbanden als de EAG en de EATF nagedacht over toekomstige en vernieuwende mogelijkheden tot samenwerking. Nederland heeft, ter verwerving van eigen capaciteit, een derde en vierde C-130 en een derde DC-10 gekocht. Ook heeft Nederland 500 vliegtuigen C-17 afgenomen in het SAC C-17 initiatief. Ter versterking van de samenwerking bij civiele inhuur is tenslotte deelgenomen aan het SALIS-programma (ter overbrugging van de periode dat de SAC C-17 nog niet beschikbaar was). De verbetering van de coördinatie en de versterking van de samenwerking bij civiele inhuur hebben netto niet bijgedragen aan het terugdringen van de tekorten, in de zin dat er geen extra capaciteit bij is gekomen. Wel hebben deze instrumenten een belangrijke rol gespeeld bij het beter inpassen van de beschikbare capaciteit. Het derde beleidsinstrument, de versterking bij civiele inhuur, heeft voor Nederland het minst bijgedragen aan de oplossing van het probleem. Nederland is namelijk uit het SALIS-programma gestapt toen de SAC C-17 beschikbaar kwam.

5.5 Deelvraag: Welke budgetten zijn gebruikt?

De budgetten die zijn ingezet voor investeringen en exploitatie komen uit verschillende beleidsartikelen in de defensiebegroting. Zo zijn uitgaven gedaan uit beleidsartikel 20 (Uitvoeren Crisisbeheersingsoperaties), beleidsartikel 23 (CLSK), beleidsartikel 25 (DMO) en beleidsartikel 26 (CDC).

Vooraf het besluit om een extra eigen transportcapaciteit te verwerven van het type C-17 heeft bijgedragen aan de vermindering van het tekort. Met deze aanschaf is verreweg het grootste deel gemoeid, te weten 76 procent van de uitgaven die op dit terrein zijn gedaan. De meeste kosten zijn gemaakt in 2008, als gevolg van de investeringen in het SAC C-17 initiatief. Aan civiele inhuur is 19 procent van het totaalbedrag uitgegeven en aan de versterking van internationale coördinatie vijf procent. De exploitatie van het SAC C-17 initiatief komt tot op heden ten laste van het HGIS-budget.

5.6 Deelvraag: Heeft het gevoerde beleid geleid tot een vermindering van het tekort aan strategische luchttransportcapaciteit?

Alleen het beleidsinstrument *verwerving van eigen capaciteit* heeft tot een netto uitbreiding van de eigen transportcapaciteit geleid en heeft daarmee bijgedragen aan het realiseren van de beleidsdoelstelling. De beleidsinstrumenten *betere internationale coördinatie* en *versterking van de samenwerking bij inhuur* hebben vooral gezorgd voor een betere verdeling en inzet van de reeds beschikbare capaciteit. Echter, het beschikbaar komen van vliegtuigen van buitenlandse partners, heeft ook een bijdrage geleverd aan de vermindering van het eigen Nederlandse tekort aan luchttransportcapaciteit. Deze initiatieven hebben daarmee wel gezorgd voor een betere toegang voor Nederland tot strategische luchttransportcapaciteit.

5.7 **Hoofdonderzoeksvraag: In hoeverre is het beleid voor de uitbreiding van het strategisch luchttransport doelmatig en doeltreffend geweest?**

De beleidsdoelstelling was beperkt tot het verminderen van de tekorten op het gebied van strategisch luchttransport. Er waren geen concrete en meetbare doelstellingen geformuleerd.

In het kader van het beleidsinstrument *verwerving van eigen capaciteit* heeft Nederland de luchttransportcapaciteit uitgebreid met twee C-130 toestellen, een DC-10 en 500 uur C-17 capaciteit. De overige beleidsinstrumenten *versterking van de internationale coördinatie* en *versterking van de samenwerking op het gebied van civiele inhuur* hebben op zichzelf niet geresulteerd in een uitbreiding van de beschikbare luchttransportcapaciteit.

Bij het beoordelen van de doelmatigheid van het beleid spelen voor Defensie verschillende aspecten een rol. Vanuit financieel perspectief is de deelname aan het SAC C-17 initiatief niet het meest doelmatige. In de rapportageperiode zou inhuur van Antonovs voordeliger zijn geweest op basis van prijspeil 2006.

De reden om toch over te gaan tot de verwerving van eigen capaciteit was gelegen in veiligheidspolitieke, militairoperationele en internationaal-politieke overwegingen. Verwerving van een bepaalde hoeveelheid eigen capaciteit is in een aantal gevallen essentieel om te kunnen voldoen aan alle taken en operaties waartoe de politiek opdracht geeft. Het is wenselijk, gegarandeerd de beschikking te hebben over capaciteit en keuzevrijheid te hebben voor de inzet van die capaciteit. Het gaat daarbij vooral om toestellen voor buitenprofiel ladingen, voor operaties in gevaarlijke gebieden en voor landingen op onverharde banen. Voor dit soort toestellen kan niet altijd gegarandeerd worden teruggevallen op civiele inhuur, terwijl zich omstandigheden kunnen voordoen waarbij snelheid en dus gegarandeerde beschikbaarheid van groot belang is.

Een ander belangrijk punt om bij te dragen aan het SAC C-17 initiatief was het hoge politieke belang dat in vooral NAVO-verband hieraan werd toegekend. In de NAVO waren tot een aantal jaren geleden slechts enkele landen in staat hun eigen troepen zelfstandig te verplaatsen naar inzetgebieden. Nederland onderkende het belang om in bepaalde gevallen gegarandeerd de beschikking te hebben over transportcapaciteit. Het SAC C-17 initiatief was een oplossing voor dit knelpunt. Een belangrijk element van de internationale samenwerking is het feit dat landen niet als *free rider* te boek moeten staan. Bovendien kunnen internationale afspraken over het gebruik van toestellen en vliegers alleen worden gemaakt als landen daarbij een balans nastreven tussen ingeleende en aangeboden capaciteit. De verwerving van de C-130 toestellen en de DC-10 worden op deze wijze doelmatig ingezet door ze aan te bieden aan een internationale pool.

Uit dit onderzoek blijkt dat dankzij de internationale samenwerkingsverbanden, waaraan Nederland deelneemt, de beschikbare luchttransportcapaciteiten op doelmatige wijze worden ingezet. De historische ontwikkelingen (vermindering van *empty legs* met acht procent, toename van verhandelde ATARES-vliegers) laten zien dat er doorlopend verbeteringen worden gerealiseerd. Bijkomend voordeel van de internationale samenwerkingsverbanden is dat op eenvoudige wijze toegang wordt verkregen tot andersoortige capaciteiten van partnerlanden, die Nederland zelf niet heeft. Capaciteiten waaraan geen structurele behoefte bestaat en die vanuit veiligheidspolitieke, militairoperationele en internationaal-politieke argumenten niet

essentieel zijn om zelf (of via internationale samenwerking) te verwerven kunnen worden ingehuurd. Het in internationaal verband afsluiten van inhuurcontracten kan daarbij financiële voordelen bieden (volumevoordeel).

5.8 Huidige ontwikkelingen

De toestand van de rijksbegroting dwingt tot ingrijpende maatregelen. Defensie is hiervan niet uitgezonderd en staat voor de zware opgave fors te bezuinigen en te herschikken binnen het huidige budget. Onderdeel van de bezuinigingen die zijn ingezet met de beleidsbrief *Defensie na de kredietcrisis* van 8 april 2011 (Kamerstuk 32 733, nr. 1), is een reductie van de luchttransportcapaciteit. Overeenkomstig de motie-Voordewind van 6 juni 2011 (Kamerstuk 32 733, nr. 29) zal Defensie de derde DC-10 tot uiterlijk 31 december 2013 blijven gebruiken, waarna het toestel wordt afgestoten. De terugval in capaciteit moet dan worden opgevangen door internationale initiatieven, zoals het C-17 initiatief en het EATC in Eindhoven, of door civiele inhuur. Bij het Commando Luchtstrijdkrachten resteren dan twee KDC-10 (tanker/transport) en vier C-130 toestellen.

De samenwerking in internationale organisaties en samenwerkingsverbanden, zoals het EATC en het SAC-17 initiatief, blijft zich doorontwikkelen. Zo is het SAC C-17 initiatief inmiddels *Full Operational Capable* (FOC) verklaard, wat wil zeggen dat het in staat is alle missies uit te voeren zoals bepaald in het *Concept of Operations*. Daarnaast is Luxemburg als nieuw lid tot het EATC toegetreden.

In het huidige regeerakkoord "Bruggen slaan" is gemeld dat de minister van Defensie, in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken een visie ontwikkelt op de krijgsmacht van de toekomst. Deze visie heeft betrekking op alle krijgsmachtdelen en kan gevolgen hebben voor de omvang en samenstelling van de luchttransportvloot van Defensie.

5.9 Aanbevelingen

Toekomstige investeringen

Door internationale samenwerking bij de verwerving en de exploitatie van middelen kunnen capaciteiten beschikbaar komen die landen nodig achten, maar die ze niet zelfstandig zouden kunnen verwerven. Het SAC C-17 initiatief is daarvan een goed voorbeeld. Met de teruglopende defensiebudgetten van veel landen is het van toenemend belang samen te werken en te zoeken naar mogelijkheden voor doelmatigheidswinst. Bij nieuwe initiatieven kunnen de lessen uit het SAC C-17 initiatief worden betrokken. Een nieuw initiatief dat zich daarvoor bij uitstek leent, is het onderzoek van het Europese Defensie Agentschap (EDA) naar de oprichting van een gezamenlijk Europese vloot met tank- en transportvliegtuigen. Het EDA onderzoekt hierin de mogelijkheden het Europese tekort aan strategische *air-to-air refuelling* capaciteit te reduceren, door een mogelijk gezamenlijke aankoop van multi-role tanker transportvliegtuigen.

Meer landen en meer overdracht van bevoegdheden aan internationale samenwerkingsverbanden

De in dit rapport besproken coördinatiecentra kunnen in de toekomst nog doeltreffender gaan functioneren als meer landen zich aansluiten en op termijn ook meer zeggenschap overdragen. Het EATC heeft de operationele aansturing van de luchttransportvloten van de deelnemende landen overgenomen, waardoor het mogelijk is de schaarse militaire luchttransportcapaciteit van de deelnemende

landen doeltreffender in te zetten. Daarmee is in anderhalf jaar tijd een reductie van het aantal *empty legs* behaald van acht procent. Hoe meer landen op elkaar ingespeeld raken en hoe meer de landen samenwerken bij de coördinatie en operationele aansturing, hoe meer doelmatigheidswinst kan worden bereikt. Dit is ook belangrijk voor toekomstige samenwerkingsinitiatieven. De rol en de doeltreffendheid van de coördinatiecentra is afhankelijk van de mate waarin de deelnemende landen bereid zijn bevoegdheden over te dragen. Dit raakt de soevereiniteit van landen, die over de inzet van hun eigen krijgsmachten en materieel gaan, maar er zijn wel degelijk mogelijkheden om winst te behalen op dit gebied. Naast alle inzet die Nederland al heeft gedaan om het EATC te helpen oprichten en verbeteren, kan het nu een rol spelen om de doeltreffendheid van coördinatiecentra, zoals het EATC, te vergroten. Daarbij is het van belang meer landen te enthousiasmeren om deel te nemen en met de reeds deelnemende landen te overleggen over de mogelijkheden voor de verdere overdracht van bevoegdheden. Als meer landen bijdragen kunnen (investerings)kosten over meer landen worden verdeeld en is er meer beschikbare restcapaciteit om te verhandelen.

Verhandeling van uren aan derden

Een van de positieve effecten van internationale coördinatie en het gezamenlijk verwerven van capaciteit is dat de uren onderling kunnen worden verhandeld, waardoor restcapaciteit doelmatig wordt ingezet. Zowel bij de inzet van coördinatiecentra als bij het SAC C-17 initiatief is verdere doelmatigheidswinst te behalen door derde partijen te betrekken. Te denken valt aan het maken van afspraken met derde landen die restcapaciteit kunnen inhuren, maar ook het overleggen met organisaties als de NAVO, de EU en de VN of met non-gouvernementele organisaties. Organisaties zoals de NAVO en de EU zijn voor grote vliegtuigen aangewezen op inhuur, of zijn afhankelijk van de wil van een deelnemend land om zijn uren te 'verhuren'. Nederland zou met deze organisaties kunnen overleggen over de beschikbaarheid van bijvoorbeeld C-17 uren. Dat kunnen Nederlandse uren zijn, maar kan ook de samenwerking met het SAC C-17 initiatief in het algemeen betreffen. Dit overleg kan extra mogelijkheden bieden voor het overdragen van restcapaciteit.

Doelen meer SMART maken

Een belangrijk punt bij het verbeteren van de kwaliteit van en de aandacht voor beleidsdoorlichtingen is het, waar mogelijk, meer SMART maken van de beleidsdoelstellingen. Dit kan door duidelijker te maken wanneer een doel is gerealiseerd en in welk tijdsbestek het gerealiseerd dient te worden. Hiermee kan Defensie het inzicht in de werking van haar beleid vergroten en het beleid waar nodig eenvoudiger bijstellen.

Bijlage 1 Bronnenlijst

In de tekst van de beleidsdoorlichting strategische luchttransportcapaciteit wordt verwezen naar de volgende bronnen:

Document	Datum
European Airlift Study van de European Air Group	December 2000
Prinsjesdagbrief (29 200 X, nr. 4)	16-09-2003
Kamerbrief over de aanschaf van de derde DC-10 (29 200 X, nr. 63)	08-03-2004
Kamerbrief over de aanschaf van de C-130 van het VK (29 800 X, nr. 11)	13-10-2004
Kamerbrief over de aanschaf van de C-130's van de VS (29 800 X, nr. 125)	19-09-2005
Studie Strategische Transportcapaciteit van het ministerie van Defensie	27-04-2006
Kamerbrief Prinsjesdagbrief Defensienota 2000 (26 900, nr. 2)	29-11-1999
Kamerbrief met daarin de actualisering van de Prinsjesdagbrief (30 300 X, nr. 107)	02-06-2006
Lijst van vragen en antwoorden begroting 2006 (30 300 X, nr. 119)	20-06-2006
Kamerbrief over ondertekening LOI NAVO C-17 initiatief (30 300 X, nr. 142)	12-09-2006
Kamerbrief over principeakkoord EATC (30 800 X, nr. 73)	22-02-2007
Beleidsbrief <i>Wereldwijd Dienstbaar</i> (31 243, nr. 1)	18-09-2007
Motie-Knops/Eijsink over deelname uiterlijk medio 2009 aan het NAVO C-17-initiatief (31 200 X, nr. 49)	22-11-2007
Motie-Boekestijn Invulling NLD lutra-behoefte (31 200 X, nr. 53)	22-11-2007
Kamerbrief over omgang moties Tweede Kamer (31 200 X, nr. 82)	21-12-2007
Verslag Algemeen Overleg over projecten derde DC-10 en derde/vierde C-130 (31 200 X, nr. 99)	19-03-2008
Kamerbrief over stand van zaken moties (31 200 X, nr. 102)	28-03-2008
Aanvullende Kamerbrief over stand van zaken moties (31 200 X, nr. 107)	08-04-2008
Kamerbrief over deelname NAVO C-17 (31 200 X, nr. 125)	06-06-2008
Kamerbrief minEZ over compensatie C-17 programma (31 200 X, nr. 137)	24-06-2008
Kamerbrief over opzet C-17 organisatie (28 676, nr. 61)	04-07-2008
Kamerbrief over deelname SAC C-17 initiatief (31 700 X, nr. 10)	01-10-2008
Kamerbrief over inzicht uitgaven luchttransport (31 700 X, nr. 21)	07-11-2008
Kamerbrief over stand van zaken luchttransport (31 700 X, nr. 28h1)	25-11-2008
Antwoorden op Kamervragen over de uitgaven aan luchttransport (31 700 X, nr. 57)	26-11-2008
Kamerbrief over buitenprofiel Strategisch Luchttransport (31 700 X, nr. 72)	22-12-2008
Kamerbrief over marktonderzoek buitenprofiel luchttransport (31 700 X, nr. 89)	18-02-2009

Document	Datum
Kamerbrief over stand van zaken luchttransport (32 123 X, nr. 16)	26-10-2009
Lijst van vragen en antwoorden begroting 2010 (32 123 X, nr. 21)	02-11-2009
Rapport Verkenningen (31 243, nr. 16)	29-03-2010
Kamerbrief over stand van zaken luchttransport (32 123 X, nr. 158)	15-09-2010
Jaarverslag 2009 Defensie (32 360 X, nr. 1)	19-05-2010
Begroting 2011 Defensie (32 500 X, nr. 2)	21-09-2010
Kamerbrief over bezuinigingen 2011 en financiële problematiek (32 500 X, nr. 16)	18-11-2010
Beleidsbrief <i>Defensie na de kredietcrisis</i> (32 733, nr. 1)	08-04-2011
Jaarverslag 2010 Defensie (32 710 X, nr. 1)	18-05-2011
Motie Voordewind over verlenging DC-10 (32 733, nr. 29)	06-06-2011
Motie Knops over HGIS (32 733, nr. 12)	06-06-2011
Begroting 2012 Defensie (33 000 X, nr. 2)	20-09-2011
Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2012, Staatscourant 2011, nummer 19472	10-10-2011
Kamerbrief over stand van zaken luchttransport (33 000 X, nr. 10)	13-10-2011
CLSK2012015153 Tarievenboek CLSK 2012	12-06-2012
Kamerbrief over aanscherping HGIS (32 503, nr. 7)	13-06-2012
http://www.euroairgroup.org	Geraadpleegd op 09-08-2012