

Onderzoek naar aanleiding van het helikopterongeval in Afghanistan op 26 juli 2006



Inhoud

Lijst van afkortingen

1. Inleiding
 - 1.1. Aanleiding tot het onderzoek en het instellen van de onderzoekscommissie
 - 1.2. Uitvoering van de onderzoeksopdracht
 - 1.3. Opbouw van het rapport
 - 1.4. Aanpak van het onderzoek
2. Reconstructie van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanwezigheid van twee Nederlandse militairen aan boord van de helikopter
 - 2.1 Achtergrond
 - 2.2 Reconstructie van de feiten en omstandigheden
3. Reconstructie van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het ongeval
 - 3.1 Reconstructie van de vlucht
 - 3.2 Search and rescue
4. Door het ministerie van Defensie gehanteerde criteria en richtlijnen voor het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren
 - 4.1 Algemeen
 - 4.2 Betrokken partijen en hun taken en verantwoordelijkheden aangaande het vervoeren van defensiepersoneel met luchtvaartuigen van en naar een operatiegebied en in het operatiegebied
 - 4.3 Criteria, richtlijnen en beleid gehanteerd door het ministerie van Defensie aangaande het gebruik van luchtvaartuigen
5. Analyse en beschouwing
 - 5.1 Analyse en beschouwing van de feiten en omstandigheden, afwegingen en beslissingen die hebben geleid tot de aanwezigheid van twee Nederlandse militairen aan boord van de helikopter
 - 5.2 Analyse en beschouwing van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het ongeval
 - 5.3 Analyse en beschouwing van de door het ministerie van Defensie gehanteerde criteria ten aanzien van het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren
6. Conclusies en aanbevelingen
 - 6.1 Conclusie aangaande de beslissing van de contingentscommandant om twee Nederlandse militairen mee te laten vliegen met een helikopter van de firma Tryco
 - 6.2 Conclusies aangaande de oorzaak van het ongeval
 - 6.3 Conclusies en aanbevelingen aangaande criteria, richtlijnen en beleid gehanteerd door het ministerie van Defensie voor het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren

- Bijlage A. *Air Accident Investigation Report*
- Bijlage B. Samenstelling van de commissie en het *team of experts*
- Bijlage C. Overzicht mondeling en schriftelijk geïnterviewden
- Bijlage D. Nota van Directeur Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst aangaande de mogelijkheid dat de helikopter is neergeschoten
- Bijlage E. DOPS order van tijdelijke aard ISAF/2006/001 betreffende het gebruik van civiel luchttransport in het kader van ISAF
- Bijlage F. Nota van Directeur Militaire Luchtvaart Autoriteit d.d. 17 augustus 2006 met nummer MLA 2006.024.299 met onderwerp EU 'zwarte lijst' *banned carriers*
- Bijlage G. Kaart van Afghanistan

Lijst van afkortingen

ANA	<i>Afghan National Army</i>
ASG	<i>Afghan Security Guard</i>
ATF	<i>Air Task Force Afghanistan</i>
b.d.	Buiten dienst
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CJTF-76	<i>Combined Jointed Task Force 76</i>
C-Contco	Commandant Contingentscommando
Contco	Contingentscommando
CRCC	<i>Combined Rescue Coordination Center</i>
CVR	<i>Cockpit Voice Recorder</i>
DBT	Defensie Beleidsteam
D-DOPS	Directeur Operaties
DOPS	Directie Operaties
DTF	<i>Deployment Task Force</i>
DVVO	Defensie Verkeers- en Vervoers Organisatie
ECAC	<i>European Civil Aviation Congres</i>
EASA	<i>European Aviation Safety Agency</i>
EU	Europese Unie
FDR	<i>Flight Data Recorder</i>
Ft	<i>feet</i>
ICAO	<i>International Civil Aviation Organisation.</i>
IED	<i>Improvised Explosive Device</i>
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat
JAA	<i>Joint Aviation Authorities</i>
KAIA	<i>Kabul International Airport</i>
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
MLA	Militaire Luchtvaart Autoriteit
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NSE	<i>National Support Element</i>
OEF	<i>Operation Enduring Freedom</i>
PRT	<i>Provincial Reonstrution Team of Provinciaal Reconstructie Team</i>
RIT	Rampen Identificatie Team
RPG	<i>Rocket Propelled Grenade</i>
SARP	<i>Standards and Recommended Practices</i>
SSSI	<i>Strategic Security Solutions International</i>
TFU	<i>Task Force Uruzgan</i>
ToE	<i>Team of experts</i>
VN	Verenigde Naties

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek en het instellen van de onderzoekscommissie

Op 26 juli 2006 verongelukt tijdens een vlucht van Kabul naar Khost een civiele MI-8 helikopter van de firma Tryco. Hierbij kwamen alle 12 inzittenden om het leven. Aan boord bevonden zich ook twee Nederlandse militairen, namelijk luitenant-kolonel mr. Jan van Twist en sergeant Bart van Boxtel.

Naar aanleiding van het ongeval roept de waarnemend secretaris-generaal het Defensiebeleidsteam (DBT) op 26 en 27 juli 2006 meerdere malen bijeen. Op 27 juli wordt bekend dat de Afghaanse autoriteiten geen onderzoek zullen uitvoeren naar het ongeval.¹ Het DBT acht een onderzoek naar het ongeval echter wel noodzakelijk. Er is zowel behoefte aan een vliegtechnisch onderzoek naar de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het ongeval als aan een separaat onderzoek naar de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot de aanwezigheid van twee Nederlandse militairen aan boord van de civiele helikopter. Het DBT besluit dat “de procedure voor de reconstructie van ernstige voorvallen onder operationele omstandigheden”, de zogenoemde “procedure de Veer”, gevolgd zal worden voor dit laatste onderzoek. De Onderzoeksraad voor Veiligheid en het Openbare Ministerie worden door het ministerie van Defensie over dit besluit geïnformeerd. De “procedure de Veer” is vastgelegd in de brief aan de Tweede Kamer van 28 juli 2006 (Kamerstuk 23 432, nr. 203). De kern van deze procedure is om, in het geval van een ernstig voorval tijdens een operatie, door een kleine commissie een onderzoek te laten verrichten met als doel een zo volledig en stabiel mogelijk beeld op te bouwen van de gebeurtenissen.

Op 20 september 2006 is de onderzoekscommissie (hierna te noemen “de commissie”) door de secretaris-generaal ingesteld.² Het oud lid van de Tweede Kamer, de heer drs. J.S.J. Hillen is voorzitter, de voormalig secretaris-generaal van het ministerie van Defensie, drs. D.J. Barth, en de voormalig bevelhebber der landstrijdkrachten, luitenant-generaal b.d. M.L.M. Urlings, zijn lid van de commissie. De volgende onderzoeksvragen zijn aan de commissie voorgelegd:

- 1) *Welke feiten en omstandigheden hebben geleid tot het ongeval?*
- 2) *Welke feiten en omstandigheden hebben geleid tot de aanwezigheid van twee Nederlandse militairen aan boord van de helikopter?*
- 3) *Welke criteria hanteert het ministerie van Defensie ten aanzien van het gebruik maken van vliegtuigen die niet tot de eigen vloot behoren?*
- 4) *Welke conclusies en aanbevelingen kunnen aan de hand van de geconstateerde feiten en omstandigheden gedaan worden ter verkleining van de kans op een dergelijk incident?*

¹ Tijdens het onderzoek van het *team of experts* in Afghanistan blijkt dat Afghaanse autoriteiten formeel ook een onderzoek zullen starten. De onderzoekscapaciteit ontbreekt echter om dit zelfstandig te doen. De Afghaanse autoriteiten willen graag gebruik maken van de resultaten van het Nederlandse onderzoek.

² De commissie constateert dat haar instelling door de secretaris-generaal (acht weken na het ongeluk) te lang op zich heeft laten wachten. Dit had sneller gekund en gemoeten.

1.2 Uitvoering van de onderzoeksopdracht

Vooruitlopend op de instelling van de commissie heeft de secretaris-generaal op 1 augustus besloten om een apart *team of experts*, bestaande uit specialisten van de luchtmacht en de Militaire Luchtvaart Autoriteit (MLA) naar Afghanistan te laten afreizen. Dit aangezien noch de Afghaanse overheid, noch een andere autoriteit heeft aangegeven het ongeval te zullen onderzoeken en snelheid geboden was om te voorkomen dat belangrijke informatie verloren zou gaan. Het team heeft nagenoeg dezelfde onderzoeksopdracht als de commissie meegekregen. In een later stadium is door het ministerie van Defensie besloten het *team of experts* aan de commissie toe te voegen. Het *team of experts* werkte vanaf dat moment in opdracht van en rapporteerde direct aan de commissie. De bevindingen van het *team of experts* zijn in dit rapport geïncorporeerd.

De commissie heeft de derde onderzoeksvraag aangescherpt. Deze is als volgt hergeformuleerd:

- *Welke criteria of richtlijnen hanteert het ministerie van Defensie aangaande het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in niet-Nederlandse luchtvaartuigen?*³

Deze aanscherping betekent enerzijds een beperking van het onderzoek doordat er alleen gekeken wordt naar het vervoer van personen en niet naar het vervoer van goederen, anderzijds een uitbreiding omdat onder luchtvaartuigen ook helikopters vallen. Een dergelijke formulering achtte de commissie relevanter.

De commissie is echter van mening dat het niet haar taak is om zelf criteria en richtlijnen te ontwikkelen. De commissie heeft de bestaande criteria en richtlijnen beoordeeld.

1.3 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk twee wordt een reconstructie gegeven van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanwezigheid van twee Nederlandse militairen aan boord van de helikopter. De reconstructie van de vlucht en het ongeval staan centraal in hoofdstuk drie. In hoofdstuk vier wordt beschreven welke criteria en richtlijnen het ministerie van Defensie hanteert voor het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren. In hoofdstuk vijf geeft de commissie haar analyse en beschouwing over de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanwezigheid van de militairen aan boord van de helikopter, de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het ongeval en de door het ministerie van Defensie gehanteerde criteria en richtlijnen voor het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren. In hoofdstuk zes staan de conclusies en de aanbevelingen van de commissie.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek naar de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot het verongelukken van het toestel vormt de kern van de taak van het *team of experts*. Dit team is op 6 augustus naar Afghanistan afgereisd om informatie te verzamelen. Zij hebben aldaar diverse personen

³ Hieronder dient ook te worden verstaan het personeel dat onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie in het inzetgebied verblijft, zoals leden van vaste kamercommissie voor Defensie, vertegenwoordigers van belangenverenigingen en *embedded* journalisten.

geïnterviewd, waaronder medewerkers van de firma Tryco (eigenaar van de verongelukte helikopter) en relevante documenten verzameld. Tevens hebben zij gesprekken gevoerd met de Nederlandse commandant van de omgekomen militairen en medewerkers van de Nederlandse ambassade in Kabul. Ook is er contact gelegd met de leiding van de Amerikaanse eenheid die deelnam aan de zoektocht naar de vermiste helikopter en de plaats van het ongeluk op 27 juli bereikte.

Het ministerie van Defensie heeft begin augustus besloten om het *team of experts* de plaats van het ongeval niet zelf te laten bezoeken. Dit besluit is genomen op basis van de afweging van het risico en de noodzakelijke inspanning in relatie tot de toegevoegde waarde van een dergelijk onderzoek. De waarnemend Commandant der Strijdkrachten (CDS) concludeerde dat, gelet op de locatie van het ongeval, een onderzoek ter plekke slechts moeizaam zou kunnen plaatsvinden en gepaard diende te gaan met uitgebreide beveiligingsmaatregelen. In te zetten militairen voor het transport en de beveiliging van het *team of experts* zouden worden onttrokken aan de Nederlandse eenheden en deze inzet zou dan plaats vinden ver buiten het eigen operatiegebied. Omdat vijandige strijders in het gehele gebied actief zijn, bestond bovendien een risico op verlies van mensen en materieel. Dit risico en het onttrekken van mensen en materieel aan het Nederlandse troepencontingent werden niet verantwoord geacht in relatie tot de toegevoegde waarde van een onderzoek op de plaats van het ongeval. Bij deze afweging speelde voorts mee dat de waarnemend CDS, op basis van de toen beschikbare informatie, er van uit ging dat de *Flight Data Recorder* en de *Cockpit Voice Recorder* waren geborgen. Dit bleek later een onjuiste aanname te zijn.⁴

Tijdens het verdere verloop van het onderzoek is nog regelmatig (aanvullende) informatie opgevraagd bij relevante organisaties. Ook zijn door de Nederlandse Ambassade te Kabul en de firma Tryco diverse initiatieven genomen om de door de lokale bevolking meegenomen goederen op te sporen en terug te krijgen.

Om de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanwezigheid van de twee Nederlandse militairen aan boord van de helikopter te kunnen reconstrueren, hebben de commissie en het *team of experts* gesprekken gevoerd met betrokken functionarissen, waaronder de commandant van het Contingentscommando (C-Contco), en functionarissen van de Directie Operaties van de Defensiestaf (DOPS). Ook zijn relevante documenten opgevraagd en is schriftelijk informatie gewonnen.

Om te achterhalen welke criteria en richtlijnen het ministerie van Defensie hanteert aangaande het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen niet behorende tot de eigen vloot, is bij diverse defensieonderdelen informatie opgevraagd. Voornamelijk bij de Militaire Luchtvaartautoriteit (MLA), de DOPS en de Defensie Verkeers- en Vervoersorganisatie (DVVO). Om deze criteria en richtlijnen in een bredere context te kunnen plaatsen is ook bij andere landen informatie opgevraagd aangaande de door hen gehanteerde criteria en richtlijnen voor het vervoer van defensiepersoneel met luchtvaartuigen. Ook is bij enkele oud-commandanten van uitgezonden eenheden nagevraagd in hoeverre zij bekend waren met criteria en richtlijnen aangaande het gebruik van (civiel)luchttransport in een operatiegebied.

⁴ Er is op de ongevallocatie een aantal cassettes geborgen. In eerste instantie ging men ervan uit dat het hier de *Flight Data Recorder* en de *Cockpit Voice Recorder* betrof. Deze zijn voor nader onderzoek naar een daartoe geautoriseerde organisatie in Kazakstan gezonden. Uit dat onderzoek is gebleken dat het om reservetapes ging die geen data bevatten.

2. Reconstructie van de feiten en omstandigheden die hebben geleid tot de aanwezigheid van twee Nederlandse militairen aan boord van de helikopter

2.1 Achtergrond

De internationale gemeenschap verricht sinds eind 2001 grote inspanningen voor het tot stand brengen van een stabiel en democratisch Afghanistan. Als militair onderdeel van die internationale inspanningen is in december 2001 de, onder NAVO structuur opererende, *International Security Assistance Force* (ISAF) ingesteld. Het doel van deze, door de VN-veiligheidsraad gemandateerde, operatie is de Afghaanse autoriteiten zodanig te versterken dat die op termijn zelfstandig in staat zullen zijn de veiligheid en stabiliteit in het land te waarborgen. Daartoe treedt ISAF in heel Afghanistan als stabilisatiemacht op om de wederopbouw van het land mogelijk te maken. De ontplooiing van ISAF geschiedde fasegewijs. Na fase I en II (hoofdstad Kabul, alsmede het noorden en westen van Afghanistan) heeft ISAF op 1 augustus de verantwoordelijkheid voor de zuidelijke provincies overgenomen (fase III). De Nederlandse missie in Uruzgan is hier onderdeel van. De *Task Force Uruzgan* (TFU) van circa 1500 man is gestationeerd op de locaties Tarin Kowt en Deh Rawod. Tarin Kowt is de provinciale hoofdstad van Uruzgan en herbergt het grootste Nederlandse kampement, Kamp Holland. Zestig kilometer naar het westen ligt Kamp Hadrian in Deh Rahwod.

Ter voorbereiding op de komst van de Nederlandse taakgroep waren vanaf maart 2006 reeds Nederlandse militairen van de *Deployment Task Force* (DTF) actief in Zuid-Afghanistan. Zij waren belast met de opbouw van de Nederlandse kampen in Tarin Kowt en Deh Rawod. Op Tarin Kowt was reeds een basis van de Amerikaanse eenheden van *Operation Enduring Freedom* (OEF) aanwezig. Op 1 augustus 2006 heeft Nederland de verantwoordelijkheid voor de basis in Tarin Kowt van de Verenigde Staten overgenomen. De Amerikaanse eenheden maakten voor de beveiliging van de buitenste ring van deze basis gebruik van de *Afghan Security Guard* (ASG)⁵. Uit operationeel oogpunt werd continuering van de dienstverlening door de ASG noodzakelijk geacht.

Omdat de inhuur van lokaal personeel of het afsluiten van contracten met (lokale) leveranciers van goederen en diensten een nationale aangelegenheid is, werd de C-Contco hiermee belast. De C-Contco is de vertegenwoordiger van de CDS in een missiegebied. C-Contco staat onder direct bevel van de CDS en maakt geen deel uit van de ISAF-structuur. C-Contco is verantwoordelijk voor de informatievoorziening over de operatie en de taakuitvoering van de Nederlandse eenheden richting de CDS. Daarnaast worden door het contingentscommando activiteiten uitgevoerd die de eigen verantwoordelijkheid zijn van de troepenleverende landen. Deze laatste activiteiten verricht het Contingentscommando voor alle Nederlandse eenheden in Afghanistan.

⁵ De ASG is geen nationaal opererende organisatie. Het is een aanduiding voor lokaal ingezette milities die voor een specifieke beveiligingstaak worden ingehuurd. Er is dan ook geen enkele relatie tussen de ASG die in Uruzgan actief is en de ASG die in andere provincies opereren.

2.2 Reconstructie van de feiten en omstandigheden

Op 20 juli 2006 kreeg C-Contco van de Directeur Operaties van de Defensiestaf (D-DOPS) de opdracht te onderzoeken op welke wijze de huidige bewaking van de buitenste ring van de complexen Tarin Kowt en Deh Rawod zou kunnen worden gecontinueerd. Hierbij diende onderzocht te worden of een constructie mogelijk was waarbij er geen sprake zou zijn van een directe contractuele relatie tussen Nederland en de ASG. De reden hiervoor was dat de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie het niet wenselijk achtten om de ASG rechtstreeks in te huren. De juridische status van de ASG was nog onduidelijk (een illegale bewapende groepering of een legale beveiligingsorganisatie) waardoor het noodzakelijk werd geacht dat uitgezocht werd of een indirecte inhuur via een particulier beveiligingsbedrijf mogelijk was en welke voor- en nadelen daaraan verbonden waren. Tevens diende C-Contco de noodzakelijke contractonderhandelingen te begeleiden.

Het onderzoek naar de beveiliging van de bases moest met spoed uitgevoerd worden aangezien het contract tussen de Verenigde Staten en de ASG al op 1 augustus 2006 beëindigd zou worden en de Verenigde Staten dit contract niet wenste te verlengen. Via de Nederlandse Ambassade in Kabul werd contact gelegd met een tweetal bedrijven dat betrokken is bij de beveiliging en bewaking van de Nederlandse ambassade en haar personeel. Dit waren de Britse firma *Control Risks*, die de persoonsbeveiliging van de Ambassadeur uitvoert, en de Britse firma *Strategic Security Solutions International (SSSI)*, die het ambassadecomplex beveiligt.

Tijdens de inleidende gesprekken van C-Contco en zijn juridische adviseur, luitenant-kolonel mr. Jan van Twist (tevens projectofficier), met deze beide bedrijven, bleek dat SSSI al ervaring had in het beveiligen van militaire complexen in Afghanistan. SSSI verzorgde op dat moment de bewaking van een locatie nabij Khost waar, in opdracht van de Amerikaanse overheid en onder auspiciën van het *US Army Corps of Engineers*, door het Amerikaanse constructiebedrijf Fluor een kazernecomplex voor het *Afghan National Army (ANA)* werd gebouwd.⁶ De bewaking van dit ca. 15 km ten westen van het voormalige vliegveld van Khost gelegen complex, geschiedde op een vergelijkbare wijze als Nederland voor ogen stond voor de bases in Uruzgan. Hierdoor achtte de C-Contco het wenselijk de situatie in Khost met “eigen Nederlandse ogen” te bezien, om zodoende een grondig inzicht te verwerven. Een team bestaande uit de projectofficier en een bewakingsdeskundige van het contingentscommando zou dit werkbezoek afleggen aan Khost. Het betrof hier de luitenant-kolonel mr. Jan van Twist (juridisch adviseur van het Contco) en sergeant Bart van Boxtel (commandant van het *force protection* element van het Contco). Gezien de beperkte omvang van het Contco (8 sleutelfunctionarissen) en de specifieke kennis van luitenant-kolonel van Twist en sergeant van Boxtel, waren zij voor C-Contco de enige twee functionarissen die in aanmerking kwamen dit werkbezoek af te leggen.

Voor het transport van Kabul naar Khost zijn er twee opties: over de weg of door de lucht. Gelet op de inlichtingenrapportages over de provincies Khost en Paktia, de algehele onveiligheid van de wegen door *Improvised Explosive Devices (IED's)* en kans op

⁶ Op basis van de beschikbare informatie ging C-Contco ervan uit dat de vlucht naar het Amerikaanse PRT bij het vliegveld in Khost zou gaan. Pas achteraf bleek dit niet het geval te zijn. SSSI heeft geen relatie met het Amerikaanse PRT maar werkt in opdracht van Fluor. Het feit dat het een bezoek aan het ANA complex in aanbouw betrof zou echter geen directe impact op de beslissing van C-Contco gehad hebben. Van belang was dat het een situatie betrof waarbij er sprake was van een tussenpersoon (SSSI) die verantwoordelijk was voor de inhuur en aansturing van de ASG voor de bewaking van een groot (militair) complex.

hinderlagen, alsmede met het oog op het onbekende terrein in deze provincies voor de Nederlandse eenheden die het transport zouden moeten beveiligen, genoot luchttransport de voorkeur.

Omdat de beveiliging van Tarin Kowt en Deh Rawod een specifiek Nederlands belang betrof, werd voor het transport naar Khost primair naar de inzet van Nederlandse transportmiddelen gekeken. Op dat moment waren er geen Nederlandse transporthelikopters gestationeerd in Kabul, terwijl de Nederlandse C-130 werd ingezet voor de rotatie van Nederlandse eenheden naar het zuiden van Afghanistan. C-Contco achtte het niet gewenst de Nederlandse C-130 vrij te maken voor het vervoer van twee personen naar Khost. Aangezien de provincie Khost toentertijd nog geen deel uitmaakte van het operatiegebied van ISAF (dit is pas vanaf 1 oktober 2006 het geval) waren er ook geen ISAF-vluchten naar deze locatie.

C-Contco heeft eveneens bekeken of het meevliegen met een Amerikaans militair toestel mogelijk was. Dit bleek niet wenselijk aangezien vluchten naar die betreffende bestemming niet worden uitgevoerd vanaf Kabul maar vanaf de Amerikaanse *Airforce Base* Bagram. Transport van Kabul naar Bagram zou wellicht te organiseren zijn geweest, maar het maken van vluchtafspraken met de Amerikanen was in het verleden in veel gevallen onzeker gebleken, waarbij regelmatig op het laatste moment vluchten werden geschrapt of zitplaatsen toch niet beschikbaar bleken te zijn. Daarnaast zouden de civiele medewerkers van het beveiligingsbedrijf alleen in aanmerking komen voor een plaats in een militair toestel van de Verenigde Staten na het doorlopen van een formele en langdurige toestemmingsprocedure.

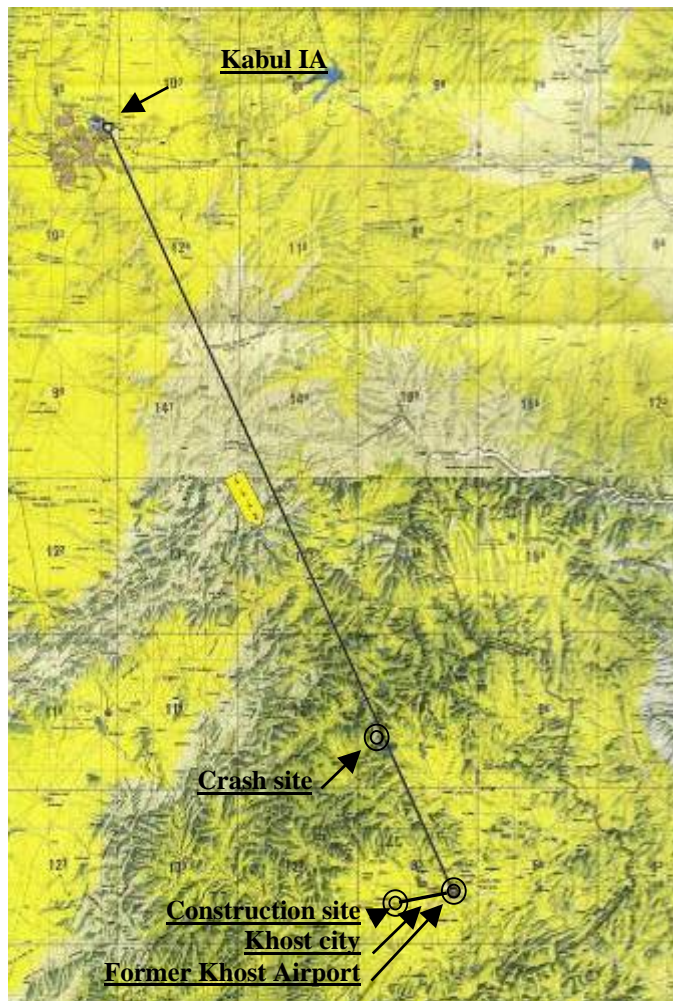
De vertegenwoordiger van SSSI gaf aan dat het bedrijf voor het vervoer naar Khost regelmatig gebruik maakte van de door Fluor ingehuurde (helikopter)diensten van de firma Tryco, een in de buurt van *Kabul International Airport (KAIA)* gevestigd bedrijf. SSSI had goede ervaringen met dit bedrijf en gaf aan dat ook de Amerikaanse overheid veelvuldig gebruik maakte van de diensten van dit bedrijf.⁷ Er van uit gaande dat de Amerikaanse overheid hoge eisen stelt aan civiele contractanten en op basis van de goede ervaringen die SSSI had met het door Tryco verzorgde luchttransport, heeft C-Contco besloten in te gaan op het aanbod van SSSI om de Nederlandse militairen voor het transport naar Khost toestemming te geven om, samen met twee werknemers van SSSI, mee te vliegen met een helikopter van Tryco.

⁷ De inhuur van Tryco door Amerikaanse overheidsinstanties verliep op dat moment via de firma Lockheed Martin. Er was derhalve geen sprake van een directe relatie tussen de Amerikaanse overheid en Tryco. Daarbij was het Amerikaans defensiepersoneel op basis van eigen regelgeving echter niet toegestaan met de betreffende helikopters mee te vliegen.

3. Reconstructie van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het ongeval

3.1 Reconstructie van de vlucht.

De MI-8 MTV-1 helikopter met Afghaanse registratie YA TAD, eigendom van de firma Tryco International Inc. (Tryco), vertrok op 26 juli 2006 volgens plan om 09.15 lokale tijd van *Kabul International Airport* (KAIA) naar een locatie ten westen van de plaats Khost, waar door Amerikaanse genietroepen en het Amerikaanse constructiebedrijf Fluor een kazerne complex voor een Afghaanse legereenheid (ANA) werd gebouwd. Aan boord bevonden zich 3 bemanningsleden en 9 passagiers met alleen handbagage. De helikopter vloog waarschijnlijk via Route 150⁸, een min of meer rechte lijn over bergachtig terrein van Kabul naar Khost. Deze route voert over een tussen de beide locaties gelegen hoge bergrug met toppen tot boven de 2800 meter. De vlucht naar Khost werd regelmatig uitgevoerd door de helikopters van Tryco. Ook de bemanning van de YA TAD was bekend met de route en had deze reeds vele malen gevlogen. Langs de route vindt geen verkeersleiding plaats en ook radar informatie is niet voor handen.



De helikopter vloog onder *Visual Flight Rules*. Dit betekent dat het vliegzicht, de afstand tot de wolken en wolkenbasis boven bepaalde limieten dient te zijn. Actuele informatie over het weer langs de route en in Khost en omgeving was echter niet beschikbaar. De meteorologische dienst van KAIA levert een beperkte, algemene weersverwachting voor de regio. In bergachtig gebied kan het weer van plaats tot plaats grote verschillen vertonen en een dergelijke algemene verwachting heeft dan ook maar beperkte waarde. Uit achteraf verkregen informatie blijkt dat het weer die dag rond Kabul goed en in de omgeving van Khost redelijk was maar met name in de bergen in het gunstigste geval overwegend slecht, met laaghangende bewolking, slechte zichtwaarden en mogelijk zelfs regen- en onweersbuien. De bemanning van een andere helikopter van Tryco, die later in de ochtend op zoek ging naar de inmiddels vermiste helikopter, moest vanwege laaghangende bewolking en slechte

⁸ Er waren twee routes in gebruik richting het toekomstige kazerne complex. Een rechtstreeks van Kabul naar de helikopterlandingsplaats op de locatie, route 153, en een ander van Kabul naar het voormalige vliegveld van Khost en vandaar richting het Westen naar de eindbestemming, route 150. Volgens Tryco had de bemanning voor de betreffende vlucht ervoor gekozen om route 150 te volgen.

zichtwaarden afwijken van route 150, en haar vlucht over een lager gelegen gebied naar het zuiden vervolgen. De bemanning van deze helikopter bevestigde met zoveel woorden dat het weer onderweg overwegend slecht was. Het feit dat ook de overige aan de *search and rescue* operatie deelnemende vliegtuigen en helikopters de ongevallocatie later op die dag moeilijk konden lokaliseren en niet konden bereiken, is eveneens een indicatie dat de weercondities nabij de ongevallocatie gedurende die dag slecht waren.

Een bewoner van een nabijgelegen dorp heeft tegenover het Amerikaanse *search and rescue team* verklaard dat hij de helikopter tegen de berg heeft zien vliegen, waarop hij bij de lokale autoriteiten alarm heeft geslagen. Meer informatie van deze getuige is niet bekend. Andere bronnen claimen dat de helikopter zou zijn neergeschoten. De commissie heeft de juistheid van deze berichten niet kunnen verifiëren. Hoe de bemanning het laatste deel van de vlucht daadwerkelijk uitvoerde en wat het exacte vluchtpad was dat leidde tot het ongeval is niet meer te achterhalen, aangezien de *Flight Data Recorder* en de *Cockpit Voice Recorder* niet geborgen zijn. De plaats van het ongeval bevindt zich evenwel op korte afstand, zuidzuidwest van route 150, hetgeen er op wijst dat de piloot deze route volgde tot vlak voor het ongeval. Het exacte tijdstip waarop de helikopter is verongelukt is evenmin te achterhalen. Gelet op de ongevallocatie, de vertrek- en geplande aankomsttijd en de waarschijnlijkheid dat de bemanning de route 150 daadwerkelijk heeft gevolgd, wordt dit geschat op 10.00 uur.

Het wrak van de helikopter is uiteindelijk teruggevonden in een kleine vallei op de zuidhelling van een hoge bergrug. Uit fotomateriaal van de ongevallocatie en verklaringen van het *search and rescue team* valt af te leiden dat de helikopter vlak onder het hoogste punt tegen deze bergrug aan is gevlogen. In combinatie met de zichtbare sporen van de inslag lijkt dit laatste gegeven er op te duiden dat de helikopter op het moment van het ongeval in tegenovergestelde richting vloog, weg van Khost. De helikopter en de stoffelijke resten waren over een groot gebied verspreid. De plaats van de inslag vertoonde resten van een explosie en brand, die na de inslag hebben plaatsgevonden. Sommige onderdelen van de helikopter vertoonden zware brandschade, terwijl andere delen niet door de vlammen waren aangetast.

3.2 Search and rescue

Omstreeks 11.20 werd vanaf de constructie locatie, waar de helikopter al enige tijd werd verwacht, aan Tryco gemeld dat de YA TAD nog steeds niet was aangekomen. Werknemers van Tryco zochten hierop contact met de op dat moment op reis zijnde Vice-President van het bedrijf. Zij informeerde op haar beurt het Duitse Politie Projectteam in Kabul. Dit leidde tot een door ISAF geleide zoektocht naar de vermiste helikopter. De *Search and Rescue* activiteiten zijn geïnitieerd door het *Combined Rescue Co-ordination Center* (CRCC) van het ISAF Hoofdkwartier en uitgevoerd door eenheden van de *Combined Jointed Task Force 76* (CJTF-76), een eenheid van de Amerikaanse strijdkrachten in Afghanistan, welke deel uitmaakt van *Operation Enduring Freedom*. Hiervoor werden twee Amerikaanse gevechtsvliegtuigen van het type A-10, twee *Search and Rescue* helikopters en een grondeenheid ingezet. Daarnaast zochten ook twee andere helikopters van Tryco naar de vermiste helikopter. Als gevolg van het slechte weer in het gebied waar men verwachtte de helikopter aan te treffen, moesten de helikopters zonder resultaat terugkeren en werden ook de zoekacties door de A-10 vliegtuigen ernstig gehinderd.

Om 15.42 uur werd een eerste melding gedaan van de vermoedelijke ongevallocatie door een A-10, 25 kilometer noordnoordwest van Khost, op coördinaten Noord 33° 34.225' Oost 069° 47.717'. Deze locatie werd om 16.57 uur definitief bevestigd door de Afghaanse grenspolitie. Eenheden van de grenspolitie en het Afghaanse leger stelden vervolgens om 19.15 uur de ongevallocatie veilig. Op dat moment waren bij CJTF-76 al drie onafhankelijke meldingen binnen gekomen dat er geen overlevenden waren. Zoals aangegeven konden de helikopters van CJTF-76 en Tryco vanwege het weer de ongevallocatie niet bereiken. Vanwege het gevaar van onderling vuurcontact door de ingevallen duisternis en het ontbreken van radiocontact met de Afghaanse legereenheden op de ongevallocatie, besloot de grondeenheid van CJTF-76 om 22.20 uur om de operatie pas de volgende dag voort te zetten en sloeg op 1 km van de ongevallocatie hun kamp op.

De grondeenheid, geassisteerd door Afghaanse legereenheden en de lokale bevolking, bereikte de locatie de volgende dag, 27 juli, om 08.00 uur. Vervolgens werd begonnen met het lokaliseren van de wrakstukken en de slachtoffers. Om 14.35 uur werden de helikopterrestanten definitief geïdentificeerd als zijnde de vermiste Tryco helikopter. Om omstreeks 16.00 uur waren met de hulp van lokale bevolking 12⁹ stoffelijke overschotten geborgen wat via CJTF-76 werd gemeld aan het ISAF hoofdkwartier. Voor de volledigheid dient hierbij te worden opgemerkt dat het ISAF hoofdkwartier aanvankelijk niet op de hoogte was van de aanwezigheid van Nederlandse militairen aan boord van de helikopter. Dit vloeide voort uit de omstandigheid dat de reis naar Khost werd beschouwd als een nationale aangelegenheid en als zodanig was gearrangeerd door het Nederlandse Contingentscommando. In de loop van de middag van 26 juli 2006 werd aan het ISAF hoofdkwartier gerapporteerd dat er twee Nederlandse militairen bij het ongeval betrokken waren.

De stoffelijke overschotten zijn door de Amerikaanse grondeenheid over de weg naar hun basis bij Khost vervoerd en vandaar per helikopter naar het mortuarium op de Amerikaanse vliegbasis Bagram. Een uit Nederland overgevlogen Rampen Identificatie Team (RIT) heeft de slachtoffers vervolgens op de locatie Bagram geïdentificeerd waarna de stoffelijke overschotten van de twee Nederlandse slachtoffers met een KDC-10 van de Koninklijke Luchtmacht naar Nederland zijn overgebracht en op 3 augustus aan de nabestaanden zijn overgedragen.

⁹ Tot twee dagen na het ongeval ontstond bij tijd en wijle onduidelijkheid over het exacte aantal inzittenden van de helikopter. Dit kwam deels door een dertiende naam op het passagiersmanifest en deels doordat twee dagen nadat de eerste stoffelijke overschotten waren geborgen, er nog stoffelijke resten werden geborgen. De dertiende naam op het manifest betrof een zogenaamde *flightmanager* van de firma Tryco die voor vertrek de vlucht afteekent en naar gelang de situatie wel of niet zelf meevliegt. Bij deze vlucht werd dit laatste niet noodzakelijk geacht. De twee dagen later geborgen, stoffelijke resten betroffen geen andere dan de eerder geborgen inzittenden en zijn samen met de eerder geborgen overschotten door het Nederlandse Rampen Identificatie Team (RIT) geïdentificeerd. Ook dit team heeft bevestigd dat het in totaal om 12 inzittenden ging zoals in eerste aanleg al op de dag van het ongeval door de firma Tryco was aangegeven.

4. Door het ministerie van Defensie gehanteerde criteria en richtlijnen voor het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren

4.1 Algemeen

Nederlandse militairen zijn in veel crisisgebieden actief. Bijna dagelijks wordt er dan ook Nederlands defensiepersoneel vervoerd met luchtvaartuigen. Het gaat hierbij om verplaatsingen van Nederland naar een inzetgebied en vice versa (strategische verplaatsingen) of verplaatsingen binnen een inzetgebied (*intra theatre* transport). Uitgangspunt hierbij is dat in eerste instantie altijd wordt gezien of eigen militair luchttransport beschikbaar is. Aangezien dit doorgaans beperkt beschikbaar is, wordt in tweede instantie gezien of bondgenootschappelijke middelen beschikbaar zijn. Indien geen bondgenootschappelijke capaciteit beschikbaar is, kan worden overgegaan tot inhuur van luchttransportmiddelen van civiele maatschappijen. Het aantal militairen dat vervoerd dient te worden kan variëren van een enkele militair tot vele honderden militairen. Indien het om een verplaatsing van minder dan tien militairen naar of van het inzetgebied gaat is de inzet van eigen militair luchttransport niet efficiënt. Het is in die situatie voordeliger om, indien mogelijk, de militairen te laten meevliegen met luchttransport van bondgenoten of, indien het operationeel verantwoord is, met een civiele luchtvaartmaatschappij. Ook voor vervoer in het inzetgebied zijn Nederlandse militairen in veel gevallen afhankelijk van transportcapaciteit van derden, aangezien Nederlands militair luchttransport slechts beperkt beschikbaar is.

4.2 Betrokken partijen en hun taken en verantwoordelijkheden aangaande het vervoeren van defensiepersoneel met luchtvaartuigen van en naar een operatiegebied en in het operatiegebied

4.2.1 Algemeen

De CDS is, ook bij gedelegeerde bevoegdheden, eindverantwoordelijk voor de planning, de uitvoering en de evaluatie van vredesondersteunende en humanitaire operaties. Deze taken worden namens de CDS uitgevoerd door de D-DOPS. Voor operationele verplaatsingsaangelegenheden heeft de D-DOPS een adviseur, de zogenaamde J4. Om te verduidelijken welke andere partijen betrokken zijn bij het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel met luchttransport, is het zinvol een onderscheid te maken naar twee soorten verplaatsingen, namelijk:

- a) Verplaatsingen naar en van het operatiegebied;
- b) Verplaatsingen binnen het operatiegebied. Hierbij kan nog een verdergaand onderscheid worden gemaakt naar de gevallen waarbij:
 - 1) De keuze voor luchttransport een nationale verantwoordelijkheid is;
 - 2) De keuze voor luchttransport geen nationale verantwoordelijkheid is, bijvoorbeeld wanneer deze bij een internationaal hoofdkwartier ligt.

4.2.2 Verplaatsingen naar en van het operatiegebied

De verplaatsingen naar en van een operatiegebied worden ook wel strategische verplaatsingen genoemd en zijn veelal de verantwoordelijkheid van de troepen leverende

landen. Voor de coördinatie en directe aansturing van strategische verplaatsingen wordt in beginsel voor elke operatie door de CDS een coördinerend operationeel commando aangewezen. De commandant van het aangewezen coördinerend operationeel commando is bevoegd, binnen de door de DOPS vastgestelde richtlijnen voor de strategische verplaatsing, rechtstreeks verkeers- en vervoerstaken op te dragen aan de DVVO.

De DVVO is verantwoordelijk voor het daadwerkelijk uitvoeren van de verkeers- en vervoersdiensten in het kader van de strategische verplaatsingen. Zoals eerder aangegeven wordt door DVVO in eerste instantie altijd bezien of eigen transportmiddelen beschikbaar zijn. Is dat niet het geval, dan wordt gekeken of er bij bondgenoten transportmiddelen beschikbaar zijn. Hiervoor wordt onder meer een beroep gedaan op het *European Airlift Center*, een planningseenheid van een aantal Europese NAVO-partners op de Vliegbasis Eindhoven. Indien ook bij bondgenoten geen capaciteit beschikbaar is, kan, na toestemming van de D-DOPS, worden overgegaan tot inhuur van transportmiddelen van civiele maatschappijen. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van afroepcontracten die de NAVO heeft afgesloten of van separate, door DVVO afgesloten, Nederlandse overeenkomsten. Dit is vastgelegd in een aanwijzing van de CDS en uitgewerkt in verplaatsingsbevelen.¹⁰

4.2.3 *Verplaatsingen binnen een operatiegebied*

Bij verplaatsingen binnen een operatiegebied dient een onderscheid te worden gemaakt tussen verplaatsingen onder verantwoordelijkheid van het troepen leverende land en verplaatsingen waarbij de verantwoordelijkheid bij een andere entiteit (bijvoorbeeld een internationaal hoofdkwartier) ligt.

De verplaatsingen onder verantwoordelijkheid van het troepen leverende land zijn bijvoorbeeld verplaatsingen die een directe relatie hebben met de instandhouding, zoals rotaties, of ter uitvoering van taken die primair een nationaal belang dienen. Verantwoordelijk voor de coördinatie van de verplaatsingen is het coördinerend operationeel commando of een Nederlandse commandant in het operatiegebied. Voor de invulling van een behoefte aan luchttransport wordt ook hier in eerste instantie altijd bezien of eigen middelen beschikbaar zijn. Is dat niet het geval, of is inzet niet doelmatig gelet op de kleine aantallen te vervoeren personen, dan wordt bezien of er bij bondgenoten transportmiddelen beschikbaar zijn, dan wel gebruik kan worden gemaakt van een zogenoemd *Intra Theatre* transportsysteem. Het *Intra Theatre* transportsysteem bestaat uit een *pool* van militaire luchtvaartuigen die, al dan niet tijdelijk, door deelnemende landen aan een specifieke missie ter beschikking worden gesteld (eventueel aangevuld met ingehuurde civiele luchtvaartuigen). In veel gevallen is een internationaal hoofdkwartier of de organisatie die de operatie leidt (bijvoorbeeld de VN, de NAVO of de EU) verantwoordelijk voor het systeem.

De wijze waarop het luchttransport wordt georganiseerd is doorgaans beschreven in de bijlage verplaatsingen behorende bij het operatiebevel voor een operatie. Het operatiebevel kan eventueel worden aangevuld met een tijdelijke order van de D-DOPS. Een voorbeeld hiervan is de DOPS order van 14 augustus 2006 aangaande het gebruik van civiel luchttransport in het kader van de ISAF missie¹¹. In deze laatste order staat vermeld dat voor het luchttransport in een inzetgebied in principe gebruik dient te worden gemaakt van militair

¹⁰ Dit is vastgelegd in de CDS-aanwijzing A/401 (Strategische verplaatsingen).

¹¹ DOPS order van tijdelijke aard ISAF/2006/001 betreffende het gebruik van civiel luchttransport in het kader van ISAF d.d. 14 augustus 2006.

luchttransport. Indien er sprake is van een groot operationeel belang kunnen de D-DOPS of door de D-DOPS aangewezen commandanten in het inzetgebied besluiten dat gebruik gemaakt kan worden van civiel luchttransport.

Indien één of meer militairen binnen het operatiegebied luchttransport nodig hebben of vanuit het operatiegebied naar Nederland dienen te worden vervoerd, wordt dit in de praktijk veelal geregeld door het reisbureau van het *National Support Element* (NSE) dat door Nederland bij grote missies wordt ingericht in het inzetgebied. Het NSE is onder meer belast met het reserveren van plaatsen om gebruik te kunnen maken van het *Intra Theatre* transportsysteem, het richten van een verzoek aan een partnerland of militairen kunnen meevliegen, dan wel het kopen van plaatsbewijzen bij een civiele luchtvaartmaatschappij.

Operationele commandanten hebben (beperkte) budgetten tot hun beschikking waarmee zo nodig ook kan worden voorzien in eigen transportbehoeften. Het betreft hier in principe alleen budget voor het aanschaffen van tickets bij civiele luchtvaartmaatschappijen. De budgetten zijn niet toereikend om complete luchtvaartuigen in te huren. Hiervoor dient de commandant altijd terug te vallen op DVVO of het coördinerend operationeel commando.

4.3 Criteria, richtlijnen en beleid gehanteerd door het ministerie van Defensie aangaande het gebruik van luchtvaartuigen

De criteria, richtlijnen die en het beleid dat gehanteerd wordt door het ministerie van Defensie aangaande het gebruik van luchtvaartuigen hebben betrekking op twee aspecten:

- De kwaliteitseisen waaraan de luchtvaartuigen, de bemanning, het onderhoud en de operator van het luchtvaartuig moeten voldoen.
- Het keuzep proces bij het bepalen welk soort luchttransport er mag worden ingezet.

4.3.1 Criteria, richtlijnen en beleid aangaande de kwaliteitseisen waaraan de luchtvaartuigen, de bemanning, het onderhoud en de operator van een luchtvaartuig moet voldoen

Het uitgeven van regelgeving (opstellen van luchtvaartseisen, beleid, luchtvaartadviezen), het toetsen van de regelgeving (auditeren, inspecteren en beoordelen luchtvaartuigen en luchtvaartmaatschappijen), certificering (van vliegtuig- en helikoptertypes, bemanning en luchtvaartuigorganisaties) en de handhaving (intrekken licenties, uitgifte van bewijzen van luchtwaardigheid) is in beginsel een nationale aangelegenheid. Voor de civiele luchtvaart zijn door internationale organisaties gemeenschappelijke minimale eisen opgesteld om de veiligheid van de burgerluchtvaart te waarborgen.

Een belangrijke normstellende en toezichhoudende organisatie op het gebied van de civiele luchtvaartveiligheid is de *International Civil Aviation Organisation* (ICAO)¹², waar verreweg de meeste landen bij zijn aangesloten. Om internationaal standaardisatie te bereiken tussen de nationale normeringen, worden door ICAO zogenoemde *Standards and Recommended Practices* (SARPs) opgesteld. In deze SARP's zijn standaarden en aanbevolen werkwijzen opgenomen aangaande de technische en operationele aspecten van de internationale burgerluchtvaart. Er zijn standaarden en aanbevolen werkwijzen voor veiligheid,

¹² Behalve de ICAO zijn voor de Europese landen ook het *European Civil Aviation Congress* (ECAC) en de *Joint Aviation Authorities* (JAA) belangrijke normstellende- en toezichhoudende organisaties.

personeelscertificering, luchtvaartuigen, vliegvelden, luchtverkeerdiensten, ongevallenonderzoek en milieu.

De militaire luchtvaart is van deze civiele normen uitgezonderd. Door nationale (militaire) luchtvaartautoriteiten worden hiervoor separate eisen opgesteld, welke doorgaans zijn afgeleid van de civiele normen. In Nederland is de Militaire Luchtvaartautoriteit (MLA) hiermee belast. Deze autoriteit geeft namens de minister van Defensie invulling aan de hem toekomende bevoegdheden en verantwoordelijkheden op basis van wet Luchtvaart. Dit gebeurt onder meer door het vaststellen van het minimum veiligheidsniveau voor de militaire luchtvaart en het optimaliseren van de samenwerking tussen de militaire en civiele luchtvaartautoriteiten. De door de MLA namens de minister van Defensie opgestelde eisen voor Nederlandse militaire luchtvaartuigen aangaande het boordpersoneel, de luchtwaardigheid en het onderhoud zijn in 2006 vastgelegd in de zogenoemde Militaire Luchtvaarteisen. De MLA heeft een beleidsvormende, toezichhoudende, handhavende en adviserende taak.

Overigens zijn er binnen de NAVO, VN of EU geen afspraken gemaakt aangaande gemeenschappelijke minimum veiligheidseisen waaraan militaire luchtvaartuigen moeten voldoen. In de door de NAVO uitgegeven *Standardization Agreement 7160 (Aviation Safety)* staat slechts dat de commandant de luchtwaardigheid van het luchtvaartuig, zoals vastgelegd in de van toepassing zijnde regels, dient te waarborgen. Wat de van toepassing zijnde regels zijn wordt niet door de NAVO bepaald, maar door de nationale (militaire) luchtvaartautoriteit van het land waar het militaire luchtvaartuig is geregistreerd.

Dit betekent overigens niet dat hierboven genoemde organisaties nimmer een rol kunnen spelen aangaande het stellen van eisen. Immers bij grotere vredesmissies zal veelal door de leidende organisatie van die vredesmissie een *Intra Theatre* transportsysteem worden opgezet. Zoals eerder aangegeven gaat het hier om een *pool* van (militaire) luchtvaartuigen die, al dan niet tijdelijk, door de deelnemende landen aan de missie ter beschikking worden gesteld of worden ingehuurd door de leidende organisatie voor het luchttransport in het operatiegebied. Als behoeftesteller en beheerder van dit systeem kan de leidende organisatie eisen stellen waaraan het aangeboden militair luchttransport of de ingehuurde luchtvaartuigen dienen te voldoen.¹³ Ook het toezicht is een verantwoordelijkheid van de leidende organisatie.

4.3.2 Criteria, richtlijnen en beleid aangaande de inzet en gebruik van luchtvaartuigen niet behorende de eigen vloot

Criteria, richtlijnen en beleid aangaande het keuzeprocess bij het bepalen welk soort luchttransport er mag worden ingezet of waarvan gebruik mag worden gemaakt, worden uitgegeven door de minister van Defensie, de MLA en de CDS.

Standaard beleid is dat door het ministerie van Defensie bij de inhuur van civiel luchttransport in principe de ICAO-normen gehanteerd dienen te worden. De toetsing op de naleving van ICAO-normen is een verantwoordelijkheid van de nationale civiele luchtvaartautoriteiten van

¹³ Een voorbeeld hiervan is de beslissing van de EU dat EU-personeel, deelnemend aan de missie AMIS in Soedan, alleen nog commercieel wordt vervoerd tussen Kartoem en EL Fasher met luchtvaartmaatschappijen die voldoen aan de ICAO en IATA regels.

het land waar de maatschappij of de luchtvaartuigen geregistreerd staan. In Nederland is dit voor civiele vliegtuigen de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW).

Naar aanleiding van de bevindingen van IVW heeft Nederland de NAVO gewezen op het feit dat in sommige gevallen de NAVO-contractpartners tijdens het uitvoeren van een opdracht niet aan de ICAO-normen voldeden. In 2005 en 2006 is bijvoorbeeld veel gebruik gemaakt van vrachtvliegtuigen van civiele maatschappijen waar de NAVO afroepcontracten mee had afgesloten. Het ging hierbij om toestellen als de Iljushin 76. In een aantal gevallen heeft IVW, al dan niet ernstige, onvolkomenheden geconstateerd. Overigens mocht defensiepersoneel met deze toestellen niet meevliegen, behalve indien er door de CDS een bijzondere ontheffing was verleend. De NAVO heeft recentelijk de waarborging van de veiligheidseisen bij deze afroepcontracten verscherpt.

Door de MLA is in een nota van 17 augustus 2006 vastgelegd dat Defensiepersoneel in beginsel voor dienstreizen buiten de EU geen gebruik mag maken van luchtvaartmaatschappijen die op de zwarte lijst van de EU staan. Dit geldt ook voor vervoer met via de NAVO ingehuurde luchtvaartmaatschappijen en voor het vervoeren van luchtvracht (incl. evt. begeleiders). Uitsluitend in het geval van een operationele noodzaak zou mogen worden afgeweken van deze richtlijnen en zelfs dan met grote terughoudendheid. In dit kader rekent de MLA het tot haar verantwoordelijkheid er op toe te zien dat het ministerie van Defensie in beginsel geen civiele toestellen inhuurt die op de zwarte lijst van de EU zijn vermeld. Op deze lijst kunnen echter alleen maatschappijen voorkomen waarmee binnen de EU slechte ervaringen zijn opgedaan. Maatschappijen die nimmer binnen de EU opereren, zoals tal van maatschappijen uit de voormalige Sovjet staten en Afrika, kunnen dan ook niet op die zwarte lijst terecht komen.

Indien het ministerie van Defensie gebruik maakt van niet-Nederlandse militaire luchtvaartuigen gelden in beginsel dezelfde normen als vastgelegd in de *Regeling Personenvervoer Militaire Luchtvaartuigen Defensie*¹⁴. Relevant in dit kader zijn de eisen dat het luchtvaartuig geschikt is voor personenvervoer, dat het luchtvaartuig is gecertificeerd en beschikt over een geldig bewijs van luchtwaardigheid. Slechts in bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.

Op basis van een beknopte *benchmark* die door de commissie is uitgevoerd is geconstateerd dat landen als de VS en Australië expliciet hebben vastgelegd onder welke voorwaarden defensiepersoneel met civiele luchtvaartuigen of luchtvaartmaatschappijen mogen meevliegen. Defensiepersoneel mag bij deze landen slechts meevliegen met luchtvaartuigen of luchtvaartmaatschappijen die door de eigen luchtvaartautoriteit zijn gecertificeerd of door een buitenlandse luchtvaartautoriteit die door de eigen luchtvaartautoriteit is erkend. Deze voorwaarden gelden ook voor buitenlandse militaire luchtvaartuigen. Door het ministerie van Defensie is een dergelijke beleidsrichtlijn nog niet uitgegeven.

Overigens hebben alle landen die informatie hebben verstrekt voor de *benchmark* in hun regelgeving een clause opgenomen die aan de commandant in een inzetgebied of een hogere commandant de bevoegdheid toekent om van de regelgeving af te wijken indien dat vanwege operationele overwegingen noodzakelijk geacht wordt.

¹⁴ Staatscourant 12 mei 2004, nr. 90/pag. 11

De CDS, of namens hem de D-DOPS, kan aanvullende aanwijzingen of richtlijnen geven aangaande de inzet en het gebruik van luchttransport van en naar een operatiegebied en binnen een operatiegebied. Voorafgaand aan het ongeval van 26 juli jl. waren er geen specifieke richtlijnen uitgegeven voor het gebruik van civiel luchttransport voor personenvervoer in een inzetgebied. Na het ongeval is door de CDS op 14 augustus 2006 de eerder vermelde order uitgegeven waarin specifiek werd aangegeven dat voor passagiersvluchten binnen Afghanistan in principe gebruik dient te worden gemaakt van militair luchttransport.¹⁵ Alleen indien sprake is van een groot operationeel belang kan een commandant besluiten om van deze richtlijn af te wijken. Gebleken is dat door het ministerie van Defensie hiervoor geen aanvullende richtlijnen of criteria zijn ontwikkeld.

¹⁵ DOPS Order van Tijdelijke Aard (ISAF/2006/001) d.d. 14 augustus 2006.

5 Analyse en beschouwing

5.1 Analyse en beschouwing van de feiten en omstandigheden, afwegingen en beslissingen die hebben geleid tot de aanwezigheid van twee Nederlandse militairen aan boord van de helikopter

De missie in Afghanistan is voor de Nederlandse krijgsmacht een grote operatie met een hoog risicoprofiel. De logistieke inspanning die vereist is om deze missie mogelijk te maken is enorm en legt een grote druk op de organisatie. De behoefte aan luchttransportcapaciteit bij Nederland en de internationale partners is zeer groot. Door de relatieve schaarste aan luchttransportmiddelen is het altijd een uitdaging om op tijd in voldoende betrouwbaar luchttransport te voorzien.

Het Nederlandse Contco heeft niet de beschikking over eigen luchttransportmiddelen. De C-Contco is hiervoor afhankelijk van beschikbaar Nederlands luchttransport dat onder bevel van de *Air Task Force Afghanistan* (ATF) staat of van luchtvaartuigen van derden (via het *Intra Theatre* transportsysteem van ISAF dan wel de inzet van een civiel toestel).

5.1.1 *Beslissing om mee te vliegen met civiele helikopter*

Door de D-DOPS is in de order van 20 juli j.l. aan C-Contco de opdracht gegeven om op korte termijn te onderzoeken wat de mogelijkheden waren om de inhuur van de ASG voor de bewaking van de Nederlandse bases in Uruzgan via een tussenpersoon te laten verlopen. Uitgaande van deze opdracht acht de commissie de operationele noodzaak voor C-Contco een gegeven. Aangezien de Verenigde Staten haar overeenkomst met de ASG al op 1 augustus wilden beëindigen, was er sprake van een duidelijke urgentie.

Op het moment dat de C-Contco de beslissing moest nemen of hij de twee Nederlandse militairen zou laten meevliegen met de civiele helikopter van de firma Tryco was de order van tijdelijke aard van 14 augustus betreffende het gebruik van civiel luchttransport in het kader van ISAF nog niet uitgegeven. Ook had de commandant geen richtlijnen meegekregen aangaande criteria die hij diende te hanteren voor het gebruik van civiel luchttransport ten behoeve van het vervoeren van defensiepersoneel. De meegegeven richtlijnen betroffen slechts het gebruik van het beschikbaar Nederlandse en *Intra Theatre* transportsysteem luchttransport. In de onderhavige situatie kon hiervan (gelet op de eindbestemming buiten het ISAF gebied en het spoedeisende karakter van de opgedragen taak) geen gebruik worden gemaakt. De commandant was dus gedwongen op basis van beperkte informatie en zonder aangereikte richtlijnen zelfstandig en naar eigen inzicht een beslissing te nemen. De commissie kan de beslissing en afwegingen van de C-Contco daarom niet toetsen aan op dat moment geldende regelgeving of richtlijnen.

5.1.2 *Gebruik van de firma Tryco*

Het aanbod van civiele luchtvaartmaatschappijen in een operatiegebied is meestal zeer beperkt. Zo ook in Afghanistan. Bij het bepalen van de keuze voor een bepaalde luchtvaartmaatschappij brengt de zogenoemde “zwarte lijst” van de EU voor vluchten binnen Afghanistan geen uitkomst. Aangezien de firma Tryco nooit vluchten van en naar Europa maakt, zal deze maatschappij niet aan een Europese luchtvaartinspectie worden

onderworpen. Bij het aanbod van SSSI om gebruik te maken van de firma Tryco was voor C-Contco van doorslaggevende betekenis dat Amerikaanse overheidsfunctionarissen gebruik maakten van de diensten van de firma Tryco. Uit onderzoek door de commissie is gebleken dat Amerikaans overheidspersoneel inderdaad regelmatig gebruik maakte van helikopters van de firma Tryco. Amerikaans defensiepersoneel mag echter in beginsel niet met deze helikopters mee vliegen.¹⁶ De reden hiervoor is niet gelegen in de prestaties van de betreffende firma of de helikopters maar puur gebaseerd op regelgeving van het Amerikaanse ministerie van Defensie waaraan Tryco niet voldeed.

Gelet op het ontbreken van aangereikte bruikbare criteria of richtlijnen door het ministerie van Defensie, de beperkte mogelijkheid tot het doen van een eigen onderzoek naar de luchtwaardigheid van de Tryco helikopters, het operationele belang van de opdracht en de spoedeisendheid, is de commissie van mening dat C-Contco een naar omstandigheden niet onverantwoorde afweging heeft gemaakt.

De commissie is van mening dat het laten meevliegen van Nederlands overheidspersoneel met civiel luchttransport dat niet is voorzien van zelfbeschermingsmiddelen in een operatiegebied waarbij sprake is van luchtdreiging, alleen met grote terughoudendheid dient plaats te vinden. Hierbij dient door de verantwoordelijke commandant in het inzetgebied of een hogere commandant, telkenmale een zorgvuldige afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het operationele belang en anderzijds het risico.

5.2 Analyse en beschouwing van de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het ongeval

5.2.1 Algemeen

De commissie beschikt over beperkte informatie over de feiten en omstandigheden die geleid hebben tot het ongeval. Cruciale informatiebronnen als de *Flight Data Recorder* en de *Cockpit Voice Recorder* van de neergestorte helikopter zijn, in tegenstelling tot initiële berichtgeving hierover, niet geborgen. Ook het gegeven dat het *team of experts* geen onderzoek heeft kunnen doen op de plaats van het ongeval en zeer beperkt wrakstukken heeft kunnen onderzoeken speelt hierbij een rol. De werkzaamheden van het *team of experts* hebben zich dan ook beperkt tot het houden van interviews en het verzamelen van informatie, zoals fotomateriaal, meteorologische gegevens, vluchtgegevens, onderhoudsgegevens van de helikopter en informatie betreffende de bemanning van de helikopter met registratiekenmerk YA TAD.

De geldigheid en met name de waarde van bevoegdheidsbewijzen en andersoortige verklaringen van lokale autoriteiten en instellingen konden door de commissie meestal niet worden geverifieerd of door onderliggende documenten worden gestaafd. Dit komt mede doordat de Afghaanse civiele luchtvaartautoriteit zowel kwantitatief als kwalitatief nog ernstig onderbezet is en derhalve beperkt functioneert. Hierdoor is zij niet of slechts ten dele in staat de regulerende en controlerende functies conform de internationaal geaccepteerde ICAO-regelgeving uit te voeren.

¹⁶ Zoals in hoofdstuk 4 al aangegeven verbiedt regelgeving van het Amerikaanse ministerie van Defensie het meevliegen van defensiepersoneel met maatschappijen die niet zijn gecertificeerd door de eigen luchtvaartautoriteit of door een buitenlandse luchtvaartautoriteit die door de eigen luchtvaartautoriteit is erkend.

Helaas heeft de commissie moeten constateren dat er wrakstukken en persoonlijke bezittingen van de passagiers zijn meegenomen door de lokale bevolking. Dit is nauwelijks te voorkomen omdat zij veelal het eerst bij de plaats van het ongeval is en in veel crisisgebieden alles van waarde is voor de bevolking. Dit heeft het onderzoek belemmerd en is pijnlijk en zeer teleurstellend voor de nabestaanden. Zowel door de firma Tryco als door de Nederlandse Ambassade in Kabul zijn acties genomen om deze goederen terug in bezit te krijgen. Tot op heden heeft dit nog geen resultaten opgeleverd. De commissie is van mening dat Nederland zich tot het uiterste dient in te blijven spannen om deze goederen in bezit te krijgen.

Via de Nederlandse ambassade in Washington heeft de commissie vernomen dat de Amerikaanse nabestaande van drie bij het ongeval omgekomen gezinsleden over informatie zou beschikken die mogelijk van belang zou kunnen zijn bij het onderzoek. Uit contact met betreffende persoon bleek dat het hier met name ging om informatie welke door een tweetal ex-werknemers van de firma Tryco verstrekt zou kunnen worden. De commissie heeft hierop ook met deze personen contact gezocht. De door hen verstrekte informatie heeft echter niet geleid tot nieuwe, relevante inzichten. De informatie bleek namelijk betrekking te hebben op de periode voor 2004 en op andere omstandigheden (bijv. de gebruikte brandstof) welke naar oordeel van de commissie niet relevant zijn in het kader van het onderhavige ongeval.

5.2.2 Analyse en beschouwing van de operaties met en staat van onderhoud, inzetbaarheid en prestaties van de helikopter

De firma Tryco is al geruime tijd actief in Afghanistan als de belangrijkste brandstof leverancier. In 2002 werd aangevangen met de verkoop van diesel en vliegtuigbrandstof aan Amerikaanse en coalitie eenheden. Voor de eigen transportbehoefte door geheel Afghanistan alsmede van en naar enkele buurlanden, maakt Tryco sinds 2003 gebruik van helikopters. Aanvankelijk werd geopereerd met twee *geleasde* helikopters maar in 2004 werden twee eigen helikopters aangeschaft waaronder het verongelukte exemplaar¹⁷. De resterende helikopter capaciteit werd tegen betaling beschikbaar gesteld aan klanten. In het begin werd onder andere helikoptertransport geleverd aan het Amerikaanse *Office of Military Cooperation-Afghanistan*¹⁸. Dit ging later, in 2005, over in diensten aan andere Amerikaanse overheidsinstanties, m.u.v. het ministerie van Defensie, door tussenkomst van de firma Lockheed Martin. Andere klanten waren de Verenigde Naties en het constructiebedrijf Fluor.

Ten behoeve van de eigen helikopters beschikte Tryco over twee complete bemanningen en eigen onderhoudspersoneel, allen voormalig werknemers van de Afghaanse Luchtmacht. De firma Tryco opereert zoveel mogelijk in overeenstemming met internationale regelgeving. De door de Afghaanse civiele luchtvaartautoriteit uitgegeven tijdelijke bewijzen van bevoegdheid voldoen echter niet aan de ICAO-norm. De vakbekwaamheid van de bemanning moest daarom worden vastgesteld aan de hand van relevante informatie uit de door Tryco beschikbaar gestelde personeelsdossiers, zoals militaire diploma's, geregistreerde vliegreuen en door de Afghaanse Luchtmacht uitgevoerde jaarlijkse vliegtesten. Tryco beschikt over een zogenaamd *Operators Manual* maar de commissie heeft niet met zekerheid kunnen

¹⁷ Sindsdien opereert Tryco met twee helikopters die geheel onder eigen beheer vallen qua operaties en onderhoud, en twee *geleasde* helikopters welke echter volledig door de lease maatschappij, *Tajikistan Airlines*, worden geopereerd en onderhouden (zgn. *wet-lease*). De commissie heeft haar onderzoek beperkt tot door Tryco personeel zelf uitgevoerde operaties en onderhoud.

¹⁸ Dit bureau heeft in 2004 een schriftelijke blijk van tevredenheid uitgereikt aan Tryco.

vaststellen of het personeel in voldoende mate bekend is met de inhoud hiervan en of er in overeenstemming met deze *manual* wordt gewerkt. Ook kon niet worden vastgesteld of de *manual* onderworpen is aan goedkeuring door de Afghaanse civiele luchtvaartautoriteit, zoals Annex 6 bij het ICAO-verdrag voorschrijft. Tenslotte kon niet worden vastgesteld of en in hoeverre Tryco's trainingsprogramma werd gerealiseerd.

Het onderhoud aan de helikopters van Tryco, alsmede het verhelpen van storingen vindt volgens Tryco plaats in overeenstemming met de onderhoudsboekwerken en de fabrieksvoorschriften. Het onderhoud door personeel van Tryco blijft beperkt tot de zogenaamde *pre-* en *postflight* inspecties en 25 en 50 uren preventief onderhoud. Het zogenaamde hogere niveau onderhoud wordt door een hiertoe door de fabrikant (MIL) gecertificeerd onderhoudsbedrijf uitgevoerd.¹⁹ Indien het onderhoudsbedrijf de indruk heeft dat het onderhoud door Tryco niet op de door de fabrikant voorgeschreven wijze is uitgevoerd, wordt de helikopter niet in onderhoud genomen. De onderhoudsboekwerken zijn in 2004 met de helikopter meegeleverd. Het voormalig luchtmacht onderhoudspersoneel heeft 18 tot 25 jaar ervaring met de MI-8. Het personeel is opgeleid door de fabrikant en wordt volgens Tryco iedere 3 jaar eveneens door de fabrikant bijgeschoold.

De ongevalhelikopter was volgens Tryco op de hierboven beschreven wijze onderhouden en voor de helikopter beschikte Tryco over een luchtwaardigheidsbewijs en een inschrijvingsbewijs van de Afghaanse civiele luchtvaartautoriteit. Bij de aankoop van de helikopter in 2004 is een door de autoriteiten van Kazakstan afgegeven luchtwaardigheidsbewijs meegeleverd. De helikopter had in de maand van het ongeval juist een 600 uren inspectie ondergaan bij het gecertificeerde onderhoudsbedrijf in Tadjikistan. Uit de ter beschikking gestelde onderhoudsgegevens blijkt dat de helikopter ten tijde van het ongeval volledig inzetbaar zou moeten zijn geweest.

De MI-8 MTV is speciaal ontworpen om op grotere hoogte te opereren, tot een hoogte van 4500m. Het hoogste punt in de omgeving van de ongevallocatie is ongeveer 2800m, terwijl het grootste deel van de wrakstukken op een hoogte van ongeveer 2400m is aangetroffen. Het gewicht van de helikopter vanaf het opstijgen tot en met de crash lag ruim binnen de limieten. Volgens de specificaties zou de helikopter bij een vergelijkbaar totaal gewicht, zelfs indien één van de motoren uitvalt, moeten kunnen klimmen tot ongeveer 2650m. De hoogte van de bergrug bedroeg op het punt waar de bemanning deze naar alle waarschijnlijkheid trachtte te passeren nog geen 2600m.

5.2.3 Analyse van de omstandigheden en mogelijke oorzaken die hebben geleid tot het ongeval

Gebaseerd op de locatie van het wrak, de verspreiding van de wrakstukken en een ooggetuigenverslag gaat de commissie er van uit dat de helikopter net onder de top tegen de bergrug is aangevlogen. Het toestel is vervolgens in verschillende stukken gebroken en naar beneden gevallen. Dit ging gepaard met een explosie en brand. De brokstukken lagen verspreid over een afstand van ca. 1000m. Uit de spreiding van de wrakstukken leidt de commissie af dat de helikopter met relatief hoge snelheid tegen de berg is gevlogen. De uiteindelijke oorzaak van het ongeval en of de bemanning op het fatale moment nog de controle over de helikopter had, is door de commissie op basis van de beschikbare

¹⁹ *The State Unitary Aviation Enterprise (SUAE) "Tojikiston"* in Dushanbe, Tadjikistan.

informatie niet met zekerheid vast te stellen. Opmerkelijk is dat het ongeval plaatsvond nadat de hoogste bergrug in de richting van Khost al was gepasseerd. Het allerlaatste deel van de vlucht ging in tegenovergestelde richting, weg van Khost en terug richting de bergrug.

Voor het ongeval zijn verschillende oorzaken denkbaar:

- Weer: Desoriëntatie als gevolg van het slechte weer waar de bemanning onverwacht mee werd geconfronteerd na het passeren van de laatste hoge bergkam.
- Beschieting: Een ontwijkende manoeuvre als reactie op een dreiging of daadwerkelijke beschieting vanaf de grond.
- Technisch: Problemen met de besturing of het noodzakelijke vermogen, al dan niet veroorzaakt door een beschieting vanaf de grond met bijvoorbeeld klein kaliber wapens of raketten dan wel een *mid-air* explosie van een vooraf geplaatst explosief.
- Subversieve handelingen van één van de inzittenden.
- Een combinatie van hierboven genoemde factoren.

Weer

De weersomstandigheden ten tijde van het ongeval waren overwegend slecht in de bergachtige omgeving van de ongevallocatie. Gedetailleerde informatie over het weer was voorafgaande aan de vlucht niet beschikbaar doordat er geen weerstations tussen Kabul en Khost zijn. Gebaseerd op de achteraf beschikbare informatie gaat de commissie er van uit dat ten minste een deel van de bergrug tussen Kabul en Khost te maken had met laaghangende bewolking en slecht zicht. Voorts was er mogelijk sprake van regenbuien en onweerstoringsen in de buurt van de ongevallocatie. De wind was fors, wat zware turbulentie en valwinden kan veroorzaken in een bergachtige omgeving.

De Mi-8 beschikt over ruim voldoende vermogen om met het in dit geval beperkte gewicht de vlucht over de bergrug uit te voeren. Zelfs bij het verlies van één van de motoren zou nog voldoende vermogen aanwezig moeten zijn om de vlucht veilig voort te zetten naar de dichtstbijzijnde, geschikte landingslocatie. Het volledig wegvallen van het vermogen zou betekenen dat de helikopter, al dan niet autoroterend, naar beneden zou vallen. Een dergelijk scenario is niet te rijmen met de horizontale *impact* van de helikopter tegen de bergwand. Wel is het mogelijk dat in een poging om vanwege de slechte weersomstandigheden terug te keren, de bemanning op het allerlaatste moment werd verrast door een dusdanig sterke, neerwaartse turbulentie aan de bovenzijde van de bergrug dat onvoldoende vermogen resteerde om deze te passeren.

Beschieting

Naar aanleiding van getuigenverklaringen is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid dat een beschieting de oorzaak van het verongelukken is geweest. Anders dan de niet bevestigde getuigenverklaringen zijn er geen aanwijzingen gevonden voor de aanwezigheid van een specifieke dreiging ten tijde van de vlucht. Ook zijn er geen aanwijzingen gevonden die duiden op een daadwerkelijke beschieting van het toestel met klein kaliber vuurwapens of raketten. De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) concludeert dat de uitspraken van lokale getuigen over het neerhalen van de helikopter waarschijnlijk niet op waarheid berusten.²⁰ Hoewel de capaciteit en intentie bij de opstandelingen aanwezig zijn, zijn er geen aanwijzingen dat daadwerkelijk is geschoten op de helikopter. De kans op een succesvolle aanval op een helikopter met een zogenaamde RPG (een draagbaar raketsysteem) is klein,

²⁰ Zie bijlage D: MIVD analyse aangaande de beweringen van lokale getuigen (DIS2007000679).

zeker in het geval van slecht weer. De Taliban heeft het neerschieten van de helikopter opgeëist, echter deze organisatie is nauwelijks actief in dat gebied. Vrijwel elk ongeluk van ISAF of coalitie-eenheden wordt opgeëist door de Taliban. Bij succesvolle beschietingen zijn in het verleden vrijwel altijd beelden beschikbaar gekomen waarop te zien was dat strijders het succes uitbundig vierden. Deze beelden zijn tot op heden niet bekend geworden. Evenmin is later door de Taliban op deze aanval teruggekomen. De *Hezb-e-Islami Gulbuddin*, een organisatie die wel in het gebied actief is, heeft het neerhalen van het toestel daarentegen niet opgeëist, wat zeer uitzonderlijk is indien een succesvolle aanval zou hebben plaatsgevonden.

Technisch

Uit de analyse van de onderhoudsstatus zijn geen gebreken gebleken die mogelijk hebben bijgedragen aan het ongeval. Het ontstaan van een technisch mankement tijdens de vlucht is evenwel altijd mogelijk. Het is echter minder voor de hand liggend dat een technisch mankement resulteerde in het dusdanig onbestuurbaar raken van de helikopter dat deze juist op de bewuste locatie, 180 graden tegengesteld aan de geplande vliegrichting, tegen de bergrug aan is gevlogen. Dit zou eventueel mogelijk zijn indien de bemanning, door bijvoorbeeld een *mid-air* explosie, de besturing of effectiviteit van de staartrotor en daarmee de richtingscontrole over de helikopter kwijt zou zijn geraakt. Een dergelijke *mid-air* explosie zou niet alleen door een beschieting kunnen zijn veroorzaakt, maar ook door een explosief dat voor vertrek vanaf Kabul op het toestel is geplaatst. Bij een gebruikelijke visuele inspectie van het toestel voor vertrek zou dit echter vermoedelijk zijn opgevallen. Bovendien zou de helikopter bij verlies van de staartrotor in een richting tegengesteld aan de draairichting van de hoofdrotor willen bewegen. Bij dit type helikopter is dit linksom. Een linkerhandbocht, eindigend in het ravijn en tenslotte tegen de fatale bergwand, is echter moeilijk te rijmen met de meest waarschijnlijke route die de bemanning voorafgaand aan het ongeval volgde²¹.

Hierbij dient tevens te worden vermeld dat de commissie ondeugdelijke brandstof niet als mogelijke oorzaak van een motorstoring beschouwt. Andere vliegtuigen en helikopters, waaronder de andere Tryco helikopters, ontvingen die dag brandstof uit dezelfde brandstoftruck op vliegveld KAIA en hebben voor zover bekend geen problemen met deze brandstof ondervonden.

Actie door een inzittende

De commissie heeft geen enkele aanwijzing gevonden voor een mogelijk subversieve actie van een van de inzittenden. Buiten de twee Nederlandse militairen, waren alle passagiers op enigerlei wijze gerelateerd aan het bedrijf Fluor of aan één van de subcontractanten, de firma's SSSI en Yuksel. Het betrof vier werknemers (twee van SSSI en twee van Yuksel) en drie familieleden van één van de werknemers van Fluor die zelf overigens niet in het toestel aanwezig was, maar zijn familie op de bestemming opwachtte. De bemanning was een vaste bemanning van Tryco die al sinds 2003 bij het bedrijf in dienst was. De piloten, een voormalige generaal en kolonel van de Afghaanse Luchtmacht hadden voordien deel uitgemaakt van de presidentiële eenheid, verantwoordelijk voor het per helikopter vervoeren van President Karzai²². De generaal in kwestie, tevens gezagvoerder op de noodlottige

²¹ De commissie acht het waarschijnlijk dat gezien de actuele weersomstandigheden de bemanning zoveel mogelijk lager gelegen terrein, i.c. valleien, heeft gevolgd tijdens het passeren van het bergmassief tussen Kabul en Khost. Deze lager gelegen valleien bevinden zich ook nagenoeg op route 150 en lopen net noord van de ongevallocatie. In dit geval zou juist een rechterhandbocht de helikopter in het ravijn richting de fatale bergwand terecht hebben doen komen.

²² In 2001 benoemd tot leider van de overgangsregering, in 2002 benoemd en in 2004 gekozen tot President.

vlucht is bij het verlaten van de dienst in 2003 door Karzai gedecoreerd. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat een van de inzittenden deze routine vlucht als doelwit zou verkiezen voor een zelfmoordactie, al dan niet met terroristische motieven.

Bovenstaande analyse en beschouwing zijn gebaseerd op de informatie die op het moment van het afsluiten van het onderzoek bekend is bij de commissie. Daarom houdt de commissie nadrukkelijk de optie open dat later ter beschikking komende informatie tot nieuwe inzichten kan leiden.

5.3 Analyse en beschouwing van de door het ministerie van Defensie gehanteerde criteria ten aanzien van het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren

De commissie constateert dat het door het ministerie van Defensie gevoerde beleid en de gehanteerde criteria en richtlijnen aangaande het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren beperkt en fragmentarisch is vastgelegd. Daarnaast is er tot op heden nauwelijks beleid uitgevaardigd ten aanzien van het gebruik van civiel en militaire luchttransport in operatiegebieden voor het vervoer van defensiepersoneel²³.

Met zeer grote regelmaat wordt Nederlands defensiepersoneel door derden verplaatst in een uitzendgebied. Zij maken hiervoor gebruik van militaire en civiele luchtvaartuigen. Niet-Nederlandse autoriteiten zijn dan verantwoordelijk voor de te stellen kwaliteitseisen en het toezicht hierop. Het is echter wel de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie om vast te stellen of deze autoriteiten voldoende bekwaam zijn om deze verantwoordelijkheden uit te voeren en dat de door deze autoriteiten gestelde eisen aan de luchtvaartuigen overeenkomen met de door een Nederlandse luchtvaartautoriteit gestelde minimum eisen. Op dit moment wordt hier door het ministerie van Defensie nog te weinig aandacht aan besteed.

Het feit dat het land waar de operatie plaatsvindt beschikt over een luchtvaartautoriteit kan in de praktijk nog onvoldoende waarborg zijn. De regelgeving aangaande en het toezicht op luchtvaartuigen is in de gebieden waar Nederlandse militairen worden ingezet vaak zeer beperkt en voldoet niet aan de hoge internationale eisen. Vaak ontbreekt een groot deel van de noodzakelijk geachte documentatie (onderhoudscertificaten, trainingscertificaten en brevetten van piloten, luchtwaardigheidsbewijzen van nationale autoriteiten) of zijn deze verouderd.

Bovenstaande verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie geldt ook voor de luchtvaartuigen die deel uitmaken van een *Intra Theatre* transportsysteem. Hierbij bepaalt de leidende organisatie van de operatie aan welke eisen de luchtvaartuigen dienen te voldoen en is zij belast met het toezicht hierop. De commissie is van mening dat, voorafgaand aan een operatie, maar ook tijdens lopende operaties door het ministerie van Defensie aandacht dient te worden besteed aan de kwaliteit van en het toezicht op de ter beschikking staande

²³ In de nota van 1 augustus 2006 met nummer MLA 2006.024.299 kondigt de directeur MLA aan dat binnen afzienbare tijd de MLA aanvullend beleid zal uitvaardigen voor het gebruik van civiel en militair luchttransport in uitzendgebieden.

luchtvaartuigen in het inzetgebied. Zo veel als mogelijk moet worden voorkomen dat de commandant in een inzetgebied in de positie komt waarin deze, veelal onder grote tijddruk, de betrouwbaarheid van een luchtvaartuig of luchtvaartmaatschappij moet toetsen. Nochtans kunnen zich situaties voordoen waarin dit onvermijdelijk is. Voor deze situaties dienen richtlijnen te worden ontwikkeld.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusie aangaande de beslissing van de contingentscommandant om twee Nederlandse militairen mee te laten vliegen met een helikopter van de firma Tryco

De commissie is van mening dat de contingentscommandant niet over concrete richtlijnen kon beschikken bij het bepalen van de betrouwbaarheid van de helikopter van Tryco. Hij kon dus niet anders dan op eigen gezag handelen. Uitgaande van het operationele belang, de spoedeisendheid en de overige door de C-Contco gemaakte afwegingen is de commissie van mening dat de commandant niet onverantwoord heeft gehandeld door de twee Nederlandse militairen mee te laten vliegen met een helikopter van de firma Tryco.

6.2 Conclusies aangaande de oorzaak van het ongeval

De commissie kan, op basis van de beschikbare informatie, niet met zekerheid de oorzaak voor het ongeval aanwijzen, vooral doordat de *Flight Data Recorder* en de *Cockpit Voice Recorder* niet geborgen zijn. Wel kan worden vastgesteld dat de helikopter met aanzienlijke (horizontale) snelheid tegen de bewuste bergwand is aangevlogen waarna zich vervolgens een explosie en brand hebben voorgedaan. De achterliggende oorzaak van de botsing tegen de bergwand en of de bemanning het toestel tot het laatste moment nog volledig onder controle had zijn niet met zekerheid vast te stellen.

Een menselijke fout kan niet worden uitgesloten als hoofdoorzaak of bijkomende factor. Noch hiervoor, noch voor een technisch mankement zijn echter concrete aanwijzingen gevonden.

Uit de analyse van de beschikbare relevante informatie kan een beperkt aantal conclusies worden getrokken:

- Als gevolg van de lokale omstandigheden en meer nog de beperkte mogelijkheden van de Afghaanse civiele luchtvaartautoriteit is het niet mogelijk de firma Tryco International Inc. te beoordelen op basis van de internationaal overeengekomen ICAO-standaard. Gebaseerd op haar bevindingen en de bevindingen van het *team of experts* tijdens het onderzoek in Kabul, heeft de commissie desondanks de indruk dat de firma Tryco binnen de bestaande randvoorwaarden tracht op een zo professioneel mogelijke wijze de luchtvaart te bedrijven.
- De bemanning bestond uit voormalig Afghaans luchtmachtpersoneel dat allen zeer ervaren lijkt te zijn geweest. De piloten beschikten echter niet over bewijzen van bevoegdheid die voldeden aan de internationaal geaccepteerde ICAO-standaard. Ook kon niet met zekerheid worden vastgesteld of het personeel voldoende bekend was met het aanwezige *Operators Manual*, of volledig in overeenstemming hiermee werd geopereerd en in hoeverre het opgestelde trainingsprogramma werd gerealiseerd. Wel beschikten de bemanningsleden over militaire vliegdiploma's en werden jaarlijkse vliegtesten door de Afghaanse Luchtmacht afgenomen.

- Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan op basis van door de firma Tryco verschaft informatie, werd de betreffende helikopter beheerd en onderhouden in overeenstemming met de eisen, procedures en voorschriften van de fabrikant MIL. Er zijn geen aanwijzingen dat de helikopter ten tijde van het ongeval niet volledig luchtwaardig was of dat het onderhoud niet correct was uitgevoerd. Een technische storing kan evenwel niet worden uitgesloten als hoofdoorzaak of bijkomende factor.
- De commissie acht het niet waarschijnlijk dat een plotseling wegvallen van motorvermogen de oorzaak van het neerstorten van de helikopter is geweest. De prestaties van de helikopter kunnen wel een rol hebben gespeeld als bijkomende factor in combinatie met zware turbulentie, valwinden of windschering aan de bovenzijde van de bewuste bergrug. De commissie beschouwt ondeugdelijke brandstof niet als mogelijke oorzaak van een motorstoring.
- Een beschieting resulterend in schade of een ontwijkende manoeuvre wordt onwaarschijnlijk geacht, maar kan niet worden uitgesloten als hoofdoorzaak of bijkomende factor. Een actie door één van de inzittenden wordt zeer onwaarschijnlijk geacht.

Op basis van bovenstaande conclusies kan de commissie niet tot een eenduidig oordeel komen aangaande de exacte toedracht van het tragische ongeval met de Mi-8 helikopter op 26 juli 2006. Hierbij zij nogmaals gesteld dat indien in de toekomst aanvullende informatie ter beschikking komt, dit kan leiden tot hernieuwde inzichten.

6.3 Conclusies en aanbevelingen aangaande criteria, richtlijnen en beleid gehanteerd door het ministerie van Defensie voor het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren

Gezien de beperkte capaciteit van de eigen vloot en die van bondgenoten is inzet van civiele luchtvaartuigen veelal noodzakelijk. De schaarste aan luchttransportmiddelen in een operatiegebied zorgt in algemene zin voor een grote afhankelijkheid van derden. Dit geldt zowel voor gebruik van luchtvaartuigen van partnerlanden (al dan niet NAVO landen) en het gebruik van civiel luchttransport in uitzendgebieden. Het gezamenlijk "poolen" van luchttransport zorgt voor een effectievere inzet maar kan de schaarste niet altijd geheel oplossen.

De commissie onderschrijft het beleid van het ministerie van Defensie om, indien geen eigen luchtvaartuigen beschikbaar zijn, bij voorkeur gebruik te maken van militair luchttransport van (NAVO) partnerlanden. Het ministerie van Defensie dient in internationaal verband te streven naar algemeen geldende minimum veiligheidseisen voor militair luchttransport. Op dit moment zijn er binnen de NAVO, VN of EU geen gezamenlijk bepaalde minimum eisen.

De commissie is van mening dat, voorafgaand aan een operatie, maar ook tijdens lopende operaties door het ministerie van Defensie aandacht dient te worden besteed aan de kwaliteit van en het toezicht op de ter beschikking staande luchtvaartuigen in het inzetgebied. Het ministerie van Defensie dient zich ervan te overtuigen dat niet-Nederlandse autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de kwaliteitswaarborging en het toezicht op deze luchtvaartuigen voldoende bekwaam zijn deze verantwoordelijkheden uit te voeren. Op dit moment wordt hier te weinig aandacht aan besteed.

De commissie constateert dat het door het ministerie van Defensie gevoerde beleid en de gehanteerde criteria en richtlijnen aangaande het vervoeren van Nederlands defensiepersoneel in luchtvaartuigen die niet tot de eigen vloot behoren beperkt en fragmentarisch zijn vastgelegd.

De commissie is van mening dat het laten meevliegen van Nederlands overheidspersoneel met civiel luchttransport dat niet is voorzien van zelfbeschermingsmiddelen in een operatiegebied waarbij sprake is van luchtdreiging, met grote terughoudendheid dient plaats te vinden. Hierbij dient door de verantwoordelijke commandant in het inzetgebied of een hogere commandant, telkenmale een zorgvuldige afweging te worden gemaakt tussen enerzijds het operationele belang en anderzijds het risico.

Zo veel als mogelijk moet worden voorkomen dat de commandant in een inzetgebied in de positie komt waarin deze, veelal onder grote tijddruk, de betrouwbaarheid van een luchtvaartuig of luchtvaartmaatschappij moet toetsen. Nochtans kunnen zich situaties voordoen waarin dit onvermijdelijk is. Voor deze situaties dienen richtlijnen te worden ontwikkeld.

Het thans ontbreken van deze richtlijnen maakt het voor de commandant te velde moeilijk om een verantwoorde afweging te maken over het al dan niet laten meevliegen van personen die onder zijn verantwoordelijkheid vallen met civiel luchttransport. Het ministerie van Defensie dient hier met spoed helderheid over te scheppen. Zo moet in ieder geval duidelijk zijn welke bevoegdheden de commandant heeft en moet hij in staat worden gesteld inhoud te geven aan die bevoegdheden.