



Ministerie van Defensie

Beleidsdoorlichting

Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Voorwoord	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting	7
1.2 Aanpak en werkwijze	7
1.3 Evaluatiemethodiek	8
1.4 Afbakening onderzoek	10
1.5 Onderzoeksvragen	11
1.6 Bronnen	12
1.7 Onafhankelijke toetsing	13
1.8 Opbouw rapport	13
2 Beleid	15
2.1 Achtergrond	15
2.2 Motivering rol Nederlandse overheid en inzet Defensie	16
2.3 Het beoogde beleid	18
2.3.1 Aanleiding	18
2.3.2 Beleidsvorming (2006-2007)	18
2.4 Beleidsontwikkeling	20
2.4.1 Nationale bijdragen aan bescherming humanitaire transporten (2008)	20
2.4.2 Internationale actie en nationaal debat (2009)	20
2.4.3 Robuust internationaal optreden en aanvang inzet VPD's (2010-medio 2012).	22
2.4.4 Containment, engagement en doorontwikkeling van het VPD concept (2012)	25
2.4.5 Samenvatting doelstellingen artikel 100 en overige Kamerbrieven	26
2.5 Deelconclusie	27
3 Uitvoering	29
3.1 Beleidsinstrumenten	29
3.1.1 Inleiding	29
3.1.2 Nationale bescherming van schepen van internationale organisaties	29
3.1.3 Individuele bescherming aan Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen.	29
3.1.4 Bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties	30
3.1.5 Overige instrumenten	37
3.2 Ingezette budgetten	38
3.2.1 Uitgaven Defensie aan antipiraterijmissies	38
3.2.2 Ontwikkelingen	40
3.3 Deelconclusie	40
4 Beoordeling gevoerde beleid, uitvoering en bereikte effecten	43
4.1 Bescherming van schepen van internationale organisaties	43
4.1.1 Doeltreffendheid	43
4.1.2 Doelmatigheid	43
4.2 Bijdrage aan militaire operaties Navo, EU en CMF	44
4.2.1 Doeltreffendheid	44
4.2.2 Doelmatigheid	46
4.3 Individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen	48
4.3.1 Doeltreffendheid	48
4.3.2 Doelmatigheid	49

4.4	Overige instrumenten	50
4.4.1	Bijdrage UNODC	51
4.4.2	Trainingsmissies	52
4.5	Externe factoren en actoren	52
4.5.1	Independent deployers	52
4.5.2	De VN en coördinatie van de internationale organisaties	53
4.5.3	De scheepvaartbranche	54
4.5.4	IMO	54
4.5.5	Overige actoren	54
4.6	Effecten	55
4.6.1	Inleiding	55
4.6.2	Beoogde effecten	55
4.6.3	Neveneffecten	57
4.7	Waarom zijn de bereikte beoogde effecten toe te schrijven?	59
4.7.1	Bereikte effecten en externe (f)actoren	59
4.7.2	De invloed van de Navo- en EU-operaties	61
4.7.3	Bijdrage van de Nederlandse instrumenten	62
4.8	Deelconclusies	63
4.8.1	Doeltreffend- en doelmatigheid van de ingezette instrumenten	63
4.8.2	Neveneffecten	66
5	Conclusies en aanbevelingen	67
5.1	Conclusies	67
5.2	Aanbevelingen	72
6	Slotbeschouwing	75
	Bijlage 1: Literatuurlijst	77
	Bijlage 2: Bij het onderzoek betrokken organisaties	81
	Bijlage 3: Ramingen vs. realisatie van budgetten	82
	Bijlage 4: Overzicht ingezette eenheden	83
	Bijlage 5: Operationele kentallen per uitgezonden marineschip	84
	Bijlage 6: Referentieoverzicht	85
	Bijlage 7: Lijst van afkortingen	86

Samenvatting

In 2013 heeft het ministerie van Defensie de beleidsdoorlichting ‘bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië’ uitgevoerd. De beleidsdoorlichting onderzoekt de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het door Defensie gevoerde beleid voor de bestrijding van piraterij nabij Somalië in de periode 2006 tot en met 2012.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en interviews met sleutelfunctionarissen in- en extern Defensie. Bij het onderzoek is prof. dr. P.H.M. van Hoesel, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, als onafhankelijke deskundige betrokken.

Een interdepartementale beleidsnotitie legt in 2006 het beleid voor de bestrijding van piraterij vast. Het hoofddoel is ‘ongestoorde zeescheepvaart en vrije vaart over de wereldzeeën’. Tussen 2006 en 2012 ontwikkelt de inzet van Defensie zich, onder andere door de interdepartementale en internationale context waarin piraterijbestrijding wordt vormgegeven. In de onderzoeksperiode zet Defensie vier beleidsinstrumenten in:

- nationale bescherming van schepen van internationale organisaties;
- individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen;
- bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties;
- bijdragen aan overige instrumenten, waaronder bijdragen aan VN-missies.

Defensie spant zich gedurende de onderzoeksperiode vooral in via de eerste drie instrumenten. Op verzoek van de Verenigde Naties (VN) stelt Nederland in 2008 marineschepen ter beschikking voor het escorteren van humanitaire transporten door het *World Food Programme* (WFP) en het *United Nations Development Programme* (UNDP). Marineschepen in het gebied escorteren in 2008 ook Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen. In 2011 begint Defensie met de systematische inzet van *vessel protection detachments* (VPD's) aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen die door de *High Risk Area* (HRA) nabij Somalië varen. Deze inzet wordt in 2011 en 2012 geoptimaliseerd. Van 2009 tot en met 2012 draagt Nederland bij aan de Navo-operaties *Allied Protector* en *Ocean Shield* (OOS) en de EU-operatie *Atalanta*. De overige instrumenten, zoals bijdragen aan de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) en de *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA), hebben als doel de (justitiële) capaciteit in de regio op te bouwen en te versterken. Bij deze multidisciplinaire aanpak is met name het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) nauw betrokken.

Gedurende de onderzoeksperiode blijkt Defensie in staat internationaal invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van piraterijbestrijding nabij de Hoorn van Afrika en versterkt het haar informatiepositie in het gebied. Defensie levert met de ingezette instrumenten een doeltreffende en doelmatige bijdrage aan de bescherming van kwetsbare scheepvaart nabij Somalië.

Niet alle instrumenten waren aanvankelijk even doeltreffend en doelmatig. Met de Nederlandse bescherming van schepen van internationale organisaties zoals het WFP werd een relatief beperkt effect bereikt. Aanvankelijk waren er beperkte mogelijkheden om piraten en verdachten van piraterij aan te pakken. Dit veranderde door de bundeling van internationale inspanningen in de vorm van de Navo- en de EU-operaties. Deze operaties werden uitgerust met een robuust mandaat en bereikten een veel groter effect. Het instrument ‘individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen’ (in het bijzonder de VPD's) wordt doeltreffend ingezet en de doelmatigheid van dit instrument is in de periode 2011-2012 met verschillende beleidswijzigingen verbeterd.

Het interdepartementale en internationale karakter van het gevoerde beleid komt in deze beleidsdoorlichting nadrukkelijk naar voren. Het onderzoek richt zich op de middelen die Defensie heeft ingezet, maar hierbij is een doorkijk naar de overige departementen en betrokken (internationale) organisaties onmisbaar. Defensie opereert gedurende de onderzoeksperiode in een (inter)nationale context, waarbinnen het defensiebeleid regelmatig wordt bijgesteld. Dit was nodig omdat de piraten hun werkwijzen aanpasten, maar ook omdat bleek dat het defensieoptreden kon worden verbeterd door het aanpassen van werkwijzen, capaciteiten en samenwerkingsvormen. Deze flexibiliteit, zowel in beleid als de uitvoering van dit beleid, is zeer effectief gebleken.

Eindconclusie

Defensie heeft een doeltreffende en doelmatige bijdrage geleverd aan de bescherming van kwetsbare scheepvaart nabij Somalië. Nederland heeft een herkenbare en richtinggevende bijdrage aan de operaties van de Navo en de EU geleverd. Deze operaties, in combinatie met de zelfbeschermingsmaatregelen (BMP) door de scheepvaartbranche en het gebruik van beveiligers (militair en privaat), hebben het aantal kapingen en aanvallen op koopvaardij schepen sterk teruggebracht. De dalende trend is echter omkeerbaar omdat de voorwaarden voor piraterij in Somalië nog, zij het in mindere mate, aanwezig zijn. Rondom de Hoorn van Afrika is min of meer sprake van ‘ongestoorde en vrije scheepvaart’ maar deze toestand is vooralsnog alleen te handhaven met een voortzetting van de internationale maritieme aanwezigheid.

In deze beleidsdoorlichting worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan op het terrein van de doeltreffend- en doelmatigheid, innovatie en neveneffecten, internationale samenwerking, interdepartementale samenwerking en nationale beleidsontwikkeling.

Voorwoord

Beleidsdoorlichting in historisch perspectief

Het maken van een keuze tussen verschillende vormen van militaire inzet en de toetsing hiervan is niet nieuw. Ook tijdens de 80-jarige oorlog was er sprake van een marine onder parlementair gezag en ook toen moesten er keuzes worden gemaakt tussen verschillende vormen van inzet. Net als nu werd ook destijds achteraf gekeken of die inzet doeltreffend en doelmatig was geweest.

De staten die tegen koning Phillips II van Spanje in opstand waren gekomen ontwikkelden verschillende operatieconcepten voor maritiem optreden. Er werd vanaf 1589 ieder jaar een soort marinebegroting gemaakt, ‘de ordre op de beveiliging van de zee’. Hierin werden de kosten opgenomen voor de oorlogvoering op zee en de wijze waarop de vloot werd ingezet.

Vóór 1589 werden oorlogsschepen door de staten van Holland, de staten van Zeeland of de Staten-Generaal, op ad-hoc basis uitgerust en ingezet. Door onder andere de dreiging van de Spaanse armada in 1587 was er echter behoefte aan een meer gestructureerde maritieme aanpak en een analyse van de benodigde middelen. Zo bespraken vanaf 1589 de verschillende admiraliteitscolleges ieder jaar het te voeren beleid op zee met de admiraal-generaal.¹ De uitkomsten hiervan kwamen in deze ‘ordre op de beveiliging van de zee’. De Raad van State werkte dit verder uit en op basis hiervan beslisten de Staten-Generaal over het vlootbeleid. In dat beleid kwamen naast financiële ook strategische en tactische overwegingen aan bod.² Het kwam er op neer dat in veel kwesties de Staten-Generaal een controlerende functie hadden en dat zij het beleid van de admiraliteiten toetsten en analyseerden. Zo werd gekeken of het beleid wel conform de afspraken werd uitgevoerd. Dit blijkt uit de volgende passage over gevangenen, gevangen genomen door de admiraliteit van Hoorn:

*‘de stucken ende informatien van deselve gevangenen alhier sullen ontbieden, om tsamentlijck mette heren Staten Generael recht ende justitie over die verscreven gevangene gedan te worden gelijk uuyte stucken ende gelegenheit van de saken sal bevonden worden te behoren’.*³

De Staten-Generaal bepaalden dus een groot deel van het te voeren beleid, maar toetsten vervolgens ook of dit correct was uitgevoerd.

Er waren vier manieren van optreden:

‘De Oorlog ter zee werd by die van de Admiraliteit in deeze manieren gescikt, te weten, eerst werden by hen verscheide Oorlogs-Scheepen gebruikt en onderhouden tot bezetting van de Zeehavenen, staande of geleegeen onder het gebied van hunnen Vyand, als voor Duinkerken, Nieupoort, Sluys enz. ten anderen werden ook verscheide Oorlogs-Scheepen gebruikt, die Vloots-wyze de Zee tusschen Engeland, Vrankryk en de Nederlanden gestadig doorkruisen: ten derden werd ook, Jaar uit Jaar in, een goed getal Oorlogs-Scheepen gebruikt tot verweering van de Vischerye onder Schotland en de Eilanden daar omtrend: ten vierden werden de Koopvaarders in goede verzeekerheid geleid met Oorlogs-Scheepen, tegen de gevaren van den Vyand en Zeerovers: ten laasten hebben die Landen een zeer groot getal van kleine Scheepen, ook ten Oorlog uitgerusd, en van alle behoeften wel voorzien, die binnen’s Lands, tot bevryding van de Rivieren en zoete Wateren, gebruikt werden, zo op de Schelde als anders. Ook tot bezetting van zommige Steden en plaatzen, staande onder het geweld van hunne Vyanden, en op de Kusten van de vorige Rivieren palende...’.

De vier instrumenten die men onderscheidde waren de uitschakeling van vijandelijke vloten, de begeleiding van de handelsvloot, aanvallen op vijandelijke scheepvaart en ondersteuning van operaties op land. Er moest een evenwicht gevonden worden tussen deze activiteiten, ieder schip kon immers maar één keer worden ingezet.⁴

¹ Tevens de stadhouder, destijds Prins Maurits.

² P. Groen red, *De tachtigjarige oorlog. Van opstand naar geregelde oorlog 1568-1648* (2013), 136.

³ Resolutie Staten-Generaal 21 augustus 1589.

⁴ E. van Meteren (1535-1612), *Historien der Nederlanden, en haar naburen oorlogen tot het jaar 1612 deel 6* (Dordrecht, uitgegeven door Maerten de Bot in 1647), 244.

Er zijn met wat verbeelding overeenkomsten te zien met het huidige optreden van de Koninklijke Marine in Somalië, althans wat betreft de bescherming van de handelsvloot. Om hun economische belangen te beschermen maakten de opstandelingen gebruik van blokkadevloten (operatie Ketting, IRTC⁵) en konvoovloten (begeleiding van schepen van het WFP of bij uitzondering Koninkrijksgevlagde schepen en *group transits*). Er bestond discussie tussen de verschillende staten en steden over hoe de kwetsbare scheepvaart moest worden beschermd. De staten moesten het eerst onderling eens worden alvorens ze iemand konden afvaardigen naar de Staten-Generaal. Er werd vaak gekozen voor konvoeien om de handelsvloot direct te beschermen. Vanwege het grote aantal handelsschepen en het uitgestrekte gebied was dit systeem verre van toereikend, iets wat vandaag de dag nog zo is.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de wijze waarop het beleid van Defensie ten aanzien van de bescherming van kwetsbare scheepvaart zich tussen 2006 en 2012 heeft ontwikkeld. Door het onderzoek in historisch perspectief te plaatsen wordt duidelijk dat het maken van afwegingen en keuzes voor de inzet van beperkte militaire middelen van alle tijden is. Ook de beoordeling en toetsing van instrumenten ex-post kan putten uit een rijke traditie.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van de beleidsdoorlichting

In de Comptabiliteitswet van 2001 is vastgelegd dat beleid, gericht op de realisatie van de algemene en/of operationele beleidsdoelstellingen, periodiek wordt geëvalueerd in een beleidsdoorlichting. De Regeling Rijksbegrotingvoorschriften 2013 (RBV 2013) en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2013 (RPE 2013) bevatten aanwijzingen voor de wijze waarop een beleidsdoorlichting moet worden uitgevoerd. Een beleidsdoorlichting wordt in de RBV 2013 gedefinieerd als ex-post evaluatie en heeft het karakter van een syntheseonderzoek.

In de begroting van Defensie 2013 wordt aangekondigd dat Defensie de beleidsdoorlichting 'Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië' zal uitvoeren en aanbieden aan het parlement. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het aandeel van Defensie in het beleid dat in 2006 is opgesteld om piraterij te bestrijden. Hoewel piraterij van alle tijden is, bleek na 2007 het aantal aanvallen op internationale koopvaardischepen nabij Somalië sterk te zijn toegenomen. Vanwege strategische, economische en veiligheidsredenen heeft Nederland een grote bijdrage geleverd aan de bestrijding van dit probleem.

De beleidsdoorlichting 'Bescherming kwetsbare scheepvaart nabij Somalië' heeft als doel inzicht in de werking van dit beleid te verkrijgen zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kan worden verbeterd. Hierbij staat centraal in hoeverre het beleid bijdraagt aan het met dat beleid beoogde doel, dan wel in hoeverre er (gewenste of ongewenste) neveneffecten optreden. Met het evaluatieonderzoek wordt daarnaast verantwoording afgelegd aan het parlement over het gevoerde beleid.

Naast Defensie en het parlement zullen ook andere departementen en organisaties, zoals maatschappelijke groeperingen, gebaat zijn bij het te verkrijgen inzicht. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om:

- inzicht in de kosten en baten van de inzet van de Nederlandse krijgsmacht;
- inzicht in de mate waarin defensieoptreden kan bijdragen aan het adresseren van humanitaire nood-situaties en wederopbouw;
- inzicht in de wisselwerking tussen Defensie en internationale organisaties zoals de Navo en de EU.

1.2 Aanpak en werkwijze

De beleidsdoorlichting is in drie stappen uitgevoerd:

1. reconstructie van het beleid zoals dat was beoogd;
2. in kaart brengen van het beleid zoals dit is uitgevoerd;
3. het onderzoek naar de relatie(s) tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten.

Ad 1. Het beoogde beleid is onderzocht aan de hand van de algemene Kamerbrieven (bijlage 1) die door de minister van Defensie zijn verstuurd. Dit zijn bijvoorbeeld de beleidsnotitie van 2006, maar ook de artikel 100-brieven.

Ad 2. Het gevoerde beleid is onderzocht aan de hand van de evaluatiebrieven (bijlage 1) die na afloop van de artikel 100-operaties zijn verstuurd.

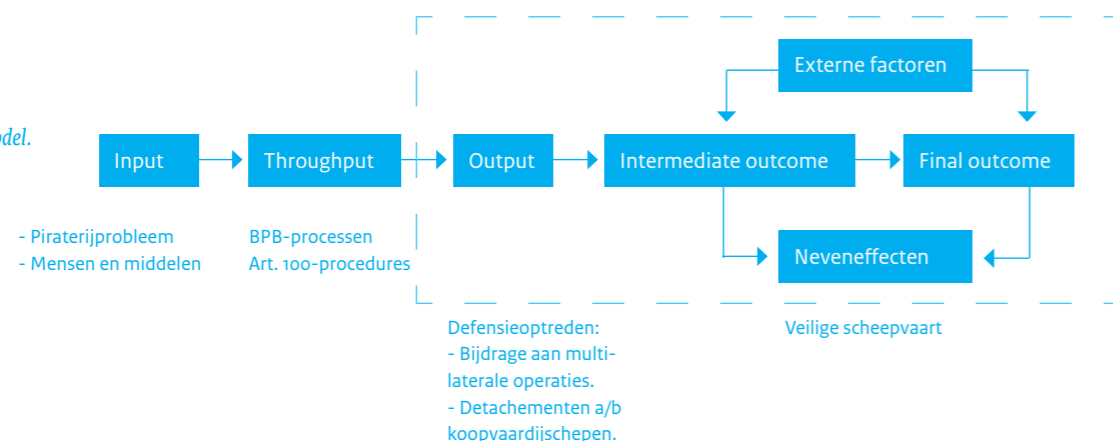
Ad 3. Het onderzoek naar de relatie tussen beleid, effect en outcome wordt gecompliceerd door een groot aantal externe (f)actoren. Deze relatie wordt hieronder nader beschouwd.

⁵ International recommended transit corridor. Hoewel hier sprake is van patrouilleren wordt er wel een gebied afgebakend/afgeschermd. Een blokkade zoals bij operatie Ketting is het dus niet. Deze term zal later in het rapport nog aan bod komen.

1.3 Evaluatiemethodiek

Beleid is weer te geven als een beleidstheorie of model. Het onderzoek is aan de hand van het onderstaande model uitgevoerd.

Figuur 1: onderzoeksmodel.



Dit model bevat een aantal onderdelen die hieronder nader worden omschreven:

Input: Piraterijprobleem, mensen en middelen

Input betreft alle middelen die een organisatie tot haar beschikking heeft om een probleem te adresseren. In de aanpak van het piraterijprobleem vormen het budget, de personele en de materiële capaciteit die Defensie heeft ingezet, de *input*.

Throughput: Bestuurlijke processen

Throughput staat voor de processen waarmee de aanwending van de input tot stand komt. Het BPB-proces en de artikel 100-procedure behoren tot de *throughput* van de aanpak van het piraterijprobleem. Hierbij bestaat via werkgroepen veel wisselwerking tussen Defensie en externe actoren zoals andere ministeries (bijvoorbeeld BZ en V&J) en internationale overlegfora zoals de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS).

Output: Defensieoptreden

Output betreft het optreden van Defensie ten behoeve van de bestrijding van piraterij. Deze output bestaat uit geleverde producten en/of diensten, in casu de ingezette instrumenten.

Zoals vastgelegd in de begroting van Defensie is het defensieoptreden gericht op de handhaving van de internationale rechtsorde en de bescherming van de belangen van het Koninkrijk. Defensie zet personeel en materieel in voor de bestrijding van piraterij. Hierbij zijn de volgende instrumenten van groot belang:

- bijdragen aan internationale operaties die bijvoorbeeld in Navo- en EU-verband worden uitgevoerd;
- militaire detachementen (VPD's) geëmbarkeerd aan boord van Koninkrijksgevlagde koopvaardijsschepen na een verzoek van een reder.

Intermediate en final outcome: Beveiligde scheepvaart

Outcome gaat over de effecten van de ingezette instrumenten (*output*). De hoofddoelstelling (*final outcome*) van het defensieoptreden is bescherming van de internationale scheepvaart en de nationale scheepvaart in het bijzonder (veilige scheepvaart). Om dit te bereiken worden voor de instrumenten specifieke doelstellingen (*intermediate outcome*) vastgesteld.

De omvang van het piraterijprobleem en daarmee de *outcome*, is goed te meten aan de hand van het aantal aanvallen dat door piraten op koopvaardijsschepen wordt uitgevoerd alsmede het aantal schepen dat wordt gekaapt. Het *International Maritime Bureau* (IMB) houdt meerjarige overzichten bij die trends op dit gebied duidelijk zichtbaar maken.

Externe (f)actoren

Naast de hierboven genoemde operaties waaraan Defensie deelneemt, zijn er ook andere externe (f)actoren actief bij de bestrijding van piraterij. Hierbij valt te denken aan andere ministeries maar ook andere landen, zoals China en India, die onafhankelijk van de multinationale militaire operaties eigen maritieme eenheden inzetten. Ook landen in de regio, zoals de Seychellen, leveren een bijdrage door het opsluiten en vervolgen van piraten. Voorts zijn er organisaties actief waaraan Defensie geen substantiële bijdrage levert. Dit betreft bijvoorbeeld de *International Maritime Organisation* (IMO), diverse VN-organisaties, zoals de UNODC, maar ook de koopvaardijsschepen zelf die *best management practices* (BMP) maatregelen uitvoeren. Door het grote aantal actoren en instrumenten die vaak complementaire, maar ook geregeld overlappende doelstellingen hebben, ontstaat een attributievraagstuk. Het is lastig een directe relatie tussen een specifiek instrument en een effect bloot te leggen.

Het is daarnaast denkbaar dat de optredende effecten niet direct het gevolg zijn van de ingezette instrumenten, maar van gewijzigde omstandigheden. Rivaliserende verklaringen kunnen zijn dat het gedrag van piraten is beïnvloed door sociale en economische omstandigheden in Somalië, of door veranderingen in het gedrag van koopvaardijsschepen. Ook worden sommige effecten pas op langere termijn zichtbaar.

Neveneffecten

Tot slot treden naast de beoogde *outcome* mogelijk ook neveneffecten op die op voorhand niet, of niet in die mate, waren voorzien. Deze kunnen een positief of een negatief karakter hebben. Een positief neveneffect kan zijn dat als gevolg van de piraterijoperaties de samenwerking op interdepartementaal en internationaal niveau is verbeterd. Het is echter ook mogelijk dat het probleem (al dan niet in dezelfde vorm en omvang) verschuift naar andere regio's.

De relatie tussen beleid, effect en outcome

Met stap drie van de evaluatie wordt de relatie tussen het gevoerde beleid en de uitkomsten onderzocht. Het attributievraagstuk maakt het moeilijk dit verband causaal te onderbouwen. Het Nederlandse defensieoptreden maakt veelal deel uit van een geïntegreerd beleid als resultaat van de samenwerking tussen diverse ministeries (Algemene Zaken, BZ, Defensie, Infrastructuur en Milieu, V&J). De defensieactiviteiten zijn hierdoor niet als op zichzelf staande activiteiten te beoordelen. Ook stelt Nederland eenheden ter beschikking aan organisaties zoals de Navo en de EU. Deze internationale organisaties bepalen hoe deze eenheden, binnen de door Nederland gestelde voorwaarden, worden ingezet. Nederland beïnvloedt deze inzet door betrokken te zijn bij het planningsproces, via bijdragen aan internationale hoofdkwartieren en door periodiek de commandant te leveren voor een Navo- of EU-taakgroep.

Gedurende de onderzoeksperiode is de defensiebegroting ingericht naar defensieonderdelen en niet naar beleidsthema's. De defensiebegroting is hiermee niet ingericht om een directe relatie te leggen tussen beleidsthema's, activiteiten en de kosten hiervan. In deze beleidsdoorlichting wordt getracht deze relatie wel zo direct mogelijk te benaderen.

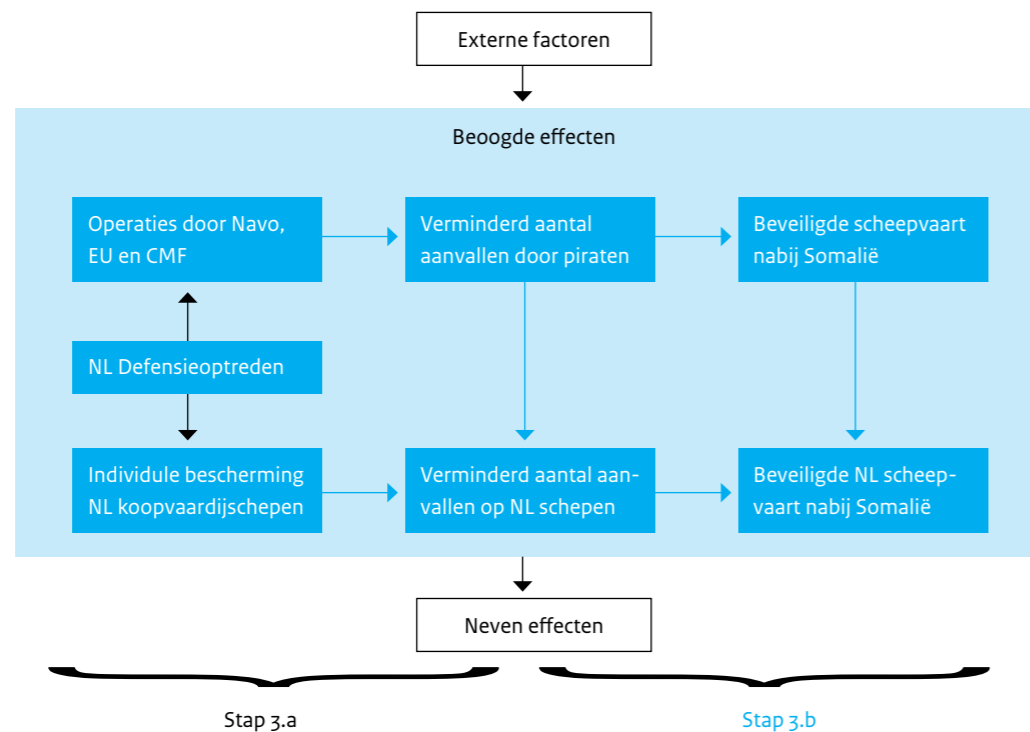
Indien de causale relatie tussen het defensiebeleid en de beoogde effecten niet kan worden aangetoond, wordt ingegaan op de plausibiliteit van deze relatie. Daarnaast zijn de relaties via twee tussenstappen, 3.a en 3.b, onderzocht. Hieronder wordt het effect- en *outcome*-deel van Figuur 1 nader gedetailleerd.

De eerste stap 3.a betreft het onderzoek naar de causale dan wel plausibele relaties (zwarte pijlen) tussen de linker blokken in Figuur 2. Hierbij zal de doeltreffendheid en doelmatigheid worden onderzocht van:

- de bijdrage van Defensie aan de operaties van de Navo, de EU en de internationale coalitie *Combined Maritime Forces* (CMF);
- de VPD's geëmbarkeerd aan boord van Koninkrijksgevlagde koopvaardijsschepen.

De tweede stap 3.b bestaat uit het onderzoeken van de causale dan wel plausibele relaties (blauwe pijlen) tussen het optreden door internationale organisaties (waaraan Defensie bijdroeg), de VPD-inzet en het verminderde aantal aanvallen door piraten. Hierbij komen tevens de neveneffecten en externe factoren aan de orde. In paragraaf 1.6 wordt ingegaan op de gebruikte bronnen.

Figuur 2: detaillering onderzoeksmodel.



In het hierboven beschreven onderzoeksmodel is alleen de werkwijze voor de twee belangrijkste instrumenten uitgewerkt. In hoofdstuk 3 en 4 zal blijken dat het beleid uit vier groepen instrumenten bestaat. Hier worden naast de reeds onderkende instrumenten ook nationale bescherming van schepen van internationale organisaties en overige instrumenten onderkend.

1.4 Afbakening onderzoek

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de instrumenten die door Defensie zijn ingezet om de scheepvaart nabij Somalië te beschermen. Deze instrumenten worden genoemd in de defensiebegroting en de inzet wordt jaarlijks verantwoord in het jaarverslag.

De beleidsdoorlichting is van toepassing op twee beleidsartikelen in de defensiebegroting: beleidsartikel 1 'Inzet' (tot 2013 was dit artikel 20 'Uitvoeren crisisbeheersingsoperaties') en beleidsartikel 7 'Ondersteuning door krijgsmacht Defensie Materieel Organisatie' (tot 2013 was dit artikel 25 'Defensie Materieel Organisatie'). Uitgaven uit deze artikelen die niet aan antipiraterijoperaties zijn verbonden, zijn onderwerp van andere beleidsdoorlichtingen.⁶

Deze doorlichting betreft in beginsel alleen de activiteiten van Defensie. Het is daarmee geen interdepartementale beleidsdoorlichting, maar de activiteiten van Defensie zijn wel in een interdepartementale context beschouwd. De beleidsdoorlichting is dan ook afgestemd met andere betrokken departementen en bevat regelmatig een 'doorkijk' naar interdepartementale aspecten.

De beleidsdoorlichting beslaat de periode van 2006 (de beleidsnotitie 'Bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee' wordt vertrouwelijk met het parlement gedeeld⁷) tot en met 31 december 2012.

1.5 Onderzoeksvragen

De hoofdonderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting is:

In hoeverre is het beleid van Defensie voor de bescherming van de kwetsbare scheepvaart⁸ nabij Somalië vanaf 2006 tot en met 2012 doeltreffend en doelmatig geweest?

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn volgens de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek als volgt gedefinieerd:

- Bij de doeltreffendheid van beleid gaat het om de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde maatschappelijke doelstelling. Het gaat dus om het effect van de ingezette beleidsinstrumenten op de doelstelling(en) van het beleid.
- Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en eventuele neveneffecten) en de kosten van het beleid (beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). Beleid is doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

Beleid dat niet doeltreffend is kan niet doelmatig zijn. Andersom is doeltreffend beleid niet automatisch ook doelmatig.

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen zijn de hieronder vermelde deelvragen gebruikt. Per vraag staat tussen haakjes vermeld in welk hoofdstuk of paragraaf de betreffende vraag wordt beantwoord.

Stap 1 (beoogd beleid) (Hoofdstuk 2, beleid)

- Waaruit bestaat het piraterijprobleem? Wat zijn de oorzaken? Met welke indicatoren is dit probleem zichtbaar te maken? Wat is de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie? (paragrafen 2.1 en 2.2).
- Welk beleid heeft Defensie tussen 2006 en 2013 gevoerd om het piraterijprobleem op te lossen? Welke instrumenten werden beoogd? Op welke wijze zouden de instrumenten het probleem moeten oplossen? Welke doelen werden hiermee beoogd? Hoe paste het Nederlandse beleid in de internationale context? (paragrafen 2.3 tot 2.5).

Stap 2 (uitgevoerd beleid) (Hoofdstuk 3, uitvoering)

- Welke instrumenten heeft Defensie ingezet voor de bestrijding van piraterij? Hoe verliep de inzet van deze instrumenten? Functioneerden de instrumenten van Defensie zoals beoogd? (paragraaf 3.1).
- Welke budgetten zijn ingezet bij de uitvoering van het beleid? (paragraaf 3.2).
- Op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? Welke beleidsonderdelen of instrumenten zijn (nog) niet geëvalueerd? In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk? (paragraaf 1.6).

Stap 3 (relatie beleid, effect, outcome)(Hoofdstuk 4)

Stap 3 is verdeeld in twee tussenstappen:

a

- Hoe, en in welke mate, heeft Defensie een doeltreffende en doelmatige bijdrage geleverd aan internationale antipiraterijoperaties? (paragraaf 4.2).
- Hoe, en in welke mate, heeft Defensie op doeltreffende en doelmatige wijze VPD's ingezet aan boord van Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen? (paragraaf 4.3)⁹.

⁸ Met scheepvaart wordt bedoeld de internationale handelsvaart in het algemeen en de Koninkrijksgevlagde schepen in het bijzonder.

⁹ Gedurende het onderzoek is duidelijk geworden dat er niet twee maar vier instrumenten te onderscheiden zijn. De overige twee instrumenten worden behandeld in para 4.1 (nationale ondersteuning internationale organisaties) en 4.4 (overige instrumenten).

⁶ Begrotingsstaten Defensie 2014, Kamerstuk 33750, nr. 10, 5 december 2013.

⁷ Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, Kamerstuk 30490, nr. 9, 4 september 2008.

b

- Welke externe factoren hebben op welke manier invloed gehad op de effecten en outcome? Welke andere (f)actoren hebben welke rol gespeeld? Zijn de omstandigheden, die van invloed zijn op het probleem, gewijzigd? (paragraaf 4.5).
- Welke effecten (*outcome*) zijn wanneer bereikt? Welke effecten waren wel en niet beoogd? (paragraaf 4.6).
- In welke mate hebben de operaties van de Navo, de EU en de CMF bijgedragen aan de vermindering van het aantal aanvallen door piraten en hiermee tot de bescherming van de kwetsbare scheepvaart nabij Somalië? (paragraaf 4.7).

1.6 Bronnen

Om de in paragraaf 1.5 genoemde vragen te beantwoorden zijn de volgende bronnen gebruikt:

1. Bijlage 1 bevat een overzicht van geraadpleegde documenten.
2. De (voorlopige) resultaten zijn besproken en gevalideerd in een *expertmeeting* met betrokken ministeries, belangenverenigingen en reders. Tijdens de *expertmeeting* verzamelde informatie is in de definitieve beleidsdoorlichting verwerkt.
3. Interviews of vergelijkbare instrumenten met betrokken *stakeholders*, defensiepersoneel bij internationale organisaties en de Nederlandse *taskforce* commandanten. *Stakeholders* zijn bijvoorbeeld reders, maar ook personeel van andere departementen. Bijlage 2 bevat een lijst van organisaties die zijn betrokken bij het onderzoek.

Ten slotte zijn de eigen bevindingen van Defensie vergeleken met onderzoeken die zijn uitgevoerd door externe denktanks en internationale organisaties zoals *Oceans Beyond Piracy* (OBP) en de IMO. Bijlage 1 bevat een overzicht.

De belangrijkste bron voor het onderzoek bestaat uit de eindevaluaties van antipiraterijoperaties die zijn uitgevoerd op grond van het toetsingskader.¹⁰ Iedere eindevaluatie behandelt de Nederlandse bijdragen aan antipiraterijoperaties gedurende een periode waarover de Kamer met een artikel 100-brief is geïnformeerd. Het format van deze evaluaties is vastgelegd in het Toetsingskader 2009. Hierdoor wordt er in de evaluatie veel aandacht geschonken aan de wijze waarop de operatie is uitgevoerd. Het voordeel van de evaluatie-rapporten is dat bij alle zeven dezelfde onderzoeksvragen en evaluatiemethode zijn gebruikt. Op deze manier is een goede meerjarige vergelijking te maken van de toegepaste instrumenten en doelstellingen.

De evaluaties besteden, zij het in mindere mate, ook aandacht aan de bereikte resultaten en teweeg gebrachte effecten. Voor het bepalen van de doeltreffendheid van de operaties is daarom vooral van externe rapporten gebruik gemaakt. Voor de inzet van VPD's zijn aparte evaluaties opgesteld (bijlage 1).

Op grond van dit bronnenmateriaal kan een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid, evenals de mate waarin het beleid is veranderd.

De genoemde bronnen, met name de evaluatierapporten, bevatten informatie over de gemaakte kosten, maar geen beoordeling van de doelmatigheid. Volgens de RPE-definitie op pagina 14 is doelmatigheid gelegen in de balans tussen het gewenste effect, de kosten en ongewenste neveneffecten. Om de doelmatigheid te beoordelen is gebruikt gemaakt van twee methoden:

- beoordeling van de maatregelen die zijn genomen om de hierboven genoemde balans te optimaliseren;
- vergelijking van de door Nederland gemaakte kosten met de kosten die door de internationale gemeenschap als geheel zijn gemaakt. Deze kosten zijn door de Wereldbank en OBP in kaart gebracht.¹¹

Op grond van de evaluatierapporten kan alleen een uitspraak worden gedaan over de bijdrage van Defensie aan de operaties van de Navo en de EU. Op basis van deze interne evaluaties worden geen uitspraken gedaan over de effectiviteit van de Navo- en de EU-operaties zelf. Voor analyses van de operaties wordt gebruik

gemaakt van externe bronnen. Naast rapporten van de Navo en de EU zelf, wordt ook geput uit academische rapporten en analyses door denktanks zoals OBP en instanties zoals het *International Maritime Bureau* (IMB).

1.7 Onafhankelijke toetsing

In overeenstemming met de RBV 2013 is een onafhankelijke expert, prof. dr. P.H.M. van Hoesel (verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam) aangesteld. Deze expert is betrokken bij het opstellen van het plan van aanpak en de uitvoering van het project. Hij heeft het projectteam geadviseerd over het evaluatieproces en de verschillende (tussentijdse) documenten. Prof. dr. van Hoesel heeft een positief eindoordeel over de kwaliteit van het evaluatieproces en het evaluatierapport opgesteld.

1.8 Opbouw rapport

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van het piraterijprobleem en het beoogde beleid om de kwetsbare scheepvaart nabij Somalië te beschermen.

In hoofdstuk 3 wordt de werking van het uitgevoerde beleid beschreven. In dit hoofdstuk wordt tevens beschreven hoe de beleidsinstrumenten gedurende de evaluatieperiode zijn aangepast. Ook wordt ingegaan op de financiële aspecten.

In hoofdstuk 4 wordt onderzocht welke effecten zijn bereikt, evenals de mate waarin deze zijn toe te schrijven aan de door Defensie ingezette instrumenten (dan wel aan externe factoren en actoren).

De beleidsdoorlichting wordt afgesloten met conclusies waarmee de hoofdvraag wordt beantwoord. Hierbij wordt per instrument het beoogde beleid, de inzet en werking van het instrument, en ten slotte het bereikte effect, in samenhang beschouwd. Uit de beleidsdoorlichting volgen aanbevelingen die eveneens in hoofdstuk 5 zijn weergegeven.

In dit rapport worden verschillende instrumenten, tijdperiodes, mijlpalen en gebeurtenissen beschreven. Bijlage 6 bevat een referentieoverzicht om de onderlinge samenhang en chronologie te duiden.

¹⁰ Zie Kamerstukken 29521, nr. 191, 9 juli 2012 en 30162, nr. 11, 1 juli 2009.

¹¹ *Oceans Beyond Piracy* (OBP), *The Economic Cost of Somali Piracy 2012* (2013) en De Wereldbank, *The Pirates of Somalia: Ending the threat, rebuilding a nation* (2013).



2. Beleid

Dit hoofdstuk behandelt de beleidsmatige context waarin Defensie de bescherming van de kwetsbare scheepvaart nabij Somalië heeft vormgegeven. Eerst wordt de achtergrond van het piraterijprobleem voor de kust van Somalië geschetst. Vervolgens wordt toegelicht waarom de Nederlandse overheid het tot haar verantwoordelijkheid rekent een bijdrage te leveren aan de oplossing van dit probleem. Daarna wordt het in 2006 interdepartementaal vastgestelde beleid ten aanzien van piraterij beschreven. Ten slotte beschrijft het hoofdstuk hoe het beleid zich sinds 2006 heeft ontwikkeld en sluit het hoofdstuk af met een deelconclusie.

2.1 Achtergrond

Piraterij is “elke criminele daad van geweld, detentie of plundering die wordt gepleegd voor privédoeleinden door de bemanning of passagiers van een privéschip op volle zee (dat wil zeggen buiten de territoriale wateren) tegen een ander schip, of personen of bezit aan boord van een schip.”¹² Door de geschiedenis heen steekt piraterij regelmatig de kop op, ook daar waar (commerciële) scheepvaart gepaard gaat met wetteloosheid. De aanwezigheid van piraterij kan worden verklaard door “een gebrek aan controle op hoge zee en territoriale wateren; een gunstige geografische omgeving; zwakke staten; een corrupte regering, economische ongelijkheid tussen rijke en armere landen en de expansie van overzeese handel”.¹³ Veel van deze factoren zijn van toepassing op Somalië.

Na de val van het militaire regime van Siad Barre in 1991 glijdt Somalië af naar een falende staat en wordt het land de facto bestuurd door een netwerk van clans. In het noorden ontstaan gaandeweg drie relatief autonome regio's: Somaliland, Puntland en Galmadug.¹⁴

Rivaliteit tussen clans, een gebrek aan *rule of law*, proliferatie van wapens, extremisme, extreme armoede en werkloosheid resulteren in een sterke toename van criminaliteit in grote delen van het land. Deze criminaliteit manifesteert zich ook op zee. Illegale visserij in de visrijke zee nabij Somalië is met een 3300 kilometerlange kustlijn en een gebrek aan maritieme capaciteit een groot probleem in Somalië.

In de wateren ten noorden van Somalië bevinden zich voorts enkele van de belangrijkste en meest drukbevaren internationale scheepvaartroutes. Hierdoor zijn er veel potentiële kapingsdoelen in een relatief klein gebied. Door het ontbreken van centraal en lokaal overheidsgezag in Somalië kunnen piraten vanaf land vrijuit hun aanvallen voorbereiden, onder andere vanuit piratenkampen in Eyal, Garacad, Hobyo, Xarardheere en kleine dorpen aan de noordelijke kust.¹⁵ Voor piraten zijn, naast de voorbereiding, ook het vertrek uit een haven, transit naar een operatiegebied en het zoeken in een aanvalsgebied te onderscheiden als gescheiden fases in een aanval. Ook voor deze fasen op zee worden geen belemmeringen opgeworpen omdat Somalië niet beschikt niet over een kustwacht of marine. Ten slotte is de kans om vervolgd te worden voor piraterij klein.

Tot 2005 blijft de piraterij voor de kust van Somalië relatief beperkt. De activiteiten zijn kleinschalig en vooral gericht tegen lokale vissersschepen. In 2005 spoelen door de tsunami grote hoeveelheden giftig afval aan op de lokale stranden en gaat de houding van de Somaliërs ten aanzien van illegale visserij en afvaldump een rol spelen.¹⁶ Van afvaldump wordt voor het eerst melding gemaakt in de jaren '80. De getroffen landen hebben vaak geen kennis van het verwerken van giftig afval of de gevaren er van.

¹² *The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS)*, artikel 101. Het Wetboek van Strafrecht spreekt in artikel 381 van “hij die als schipper dienst neemt of dienst doet op een vaartuig, wetende dat het bestemd is of het gebruikende om in open zee daden van geweld te plegen tegen andere vaartuigen of tegen zich daarop bevindende personen of goederen, zonder door een oorlogvoerende mogendheid daartoe te zijn gemachtigd of tot de oorlogsmarine van een erkende mogendheid te behoren”.

¹³ AIV, No. 72: *Piratenbestrijding op zee en een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden* (2010), 7. NB: Dit betrof aannamen in 2010. Later is gebleken dat de relatie tussen wetteloosheid, stabiliteit en piraterij complexer is. Zie paragraaf 4.4.2.

¹⁴ Somaliland heeft een autonome status sinds 1991, Puntland sinds 1998 en Galmadug sinds 2006.

¹⁵ De piraten verplaatsten hun uitvalsbasis regelmatig.

¹⁶ UN Security Council, *Report of the Special Adviser to the Secretary-General on Legal Issues Related to Piracy off the Coast of Somalia*, 25 January 2011, S/2011/661.

Al in 1997 waarschuwt de VN voor de consequenties van de illegale visserij en afvaldump, met als aanbeveling de Somalische wateren beter te monitoren.¹⁷ De internationale gemeenschap grijpt niet in en dit wordt door de Somaliërs als reden opgebracht om het recht in eigen hand te nemen.¹⁸

Er bestaat overigens veel onduidelijkheid en discussie over de impact van illegale visserij en afvaldump op de toename van piraterij na 2005. In de literatuur worden deze problemen vaak genoemd als de aanleiding voor de toename in het aantal incidenten, maar het voortduren van de piraterij wordt vooral veroorzaakt door het lucratieve *business model*. Na 2006 gaan Somalische piraten over op zwaar bewapende aanvallen op koopvaardij schepen. Vanaf 2007 neemt het aantal aanvallen drastisch toe en stijgt ook het aantal succesvolle kapingen van koopvaardij schepen.

Het doel van Somalische piraten is het verkrijgen van losgeld voor het koopvaardij schip, de lading en de bemanning. De piraten zijn over het algemeen niet uit op de lading zelf. Dit heeft onder meer te maken met het gebrek aan goede infrastructurele voorzieningen aan land om schepen aan te leggen en te lossen. Het is wel mogelijk schepen langere tijd voor de kust voor anker te laten liggen. Gedurende deze periode vinden onderhandelingen over losgeld plaats. Wanneer het losgeld is betaald, worden de gekaapte schepen en hun bemanning vrijgelaten.

Piratenbendes op zee kunnen alleen succesvol zijn indien op land sprake is van bredere criminaliteit die de piraterij ondersteunt. Naarmate een piratenbende meer winst maakt moet de organisatiegraad verder verbeteren teneinde de eigen operaties te beschermen en de opbrengsten goed te investeren. Daardoor komen steeds meer actoren of *stakeholders* onder de invloed van een piratenbende en kan piraterij uitgroeien tot een goed georganiseerde bedrijfstak. De Somalische piratenbendes bestaan deels uit gewapende militieleden van krijgsheren, lokale vissers (jonge) mannen zonder werk. Daarnaast bestaat een internationaal crimineel netwerk dat activiteiten zoals losgeldonderhandelingen ondersteunt.¹⁹

Investeerders zijn vaak zelf voormalige piraten, vermogende Somaliërs of leden van de diaspora. De financiering heeft een coöperatief karakter. Nadat de leider voldoende investeerders heeft gevonden start hij de operatie en koopt hij wapens, brandstof en andere benodigdheden.²⁰ Investeerders krijgen gemiddeld ongeveer 30% van de opbrengsten van een kaping. Wanneer er sprake is van één enkele investeerder ligt dit percentage tussen de 50 en 70%. Het geld van de meeste investeerders bevindt zich buiten Somalië zodat samenwerking met lokale contactpersonen in Somalië nodig is.²¹

In de afgelopen jaren hebben Somalische piraten hun capaciteit om aanvallen uit te voeren voortdurend aangepast aan de wijzigende omstandigheden. Somalische piraten beginnen in 2008 met aanvallen in de Golf van Aden met kleine bootjes (*skiffs*) vanuit de kust. Deze werkwijze ontwikkelt zich door het gebruik van moederschepen (*dhow*s) die voorzien zijn van voorraden om langere tijd op zee te kunnen blijven. Hierdoor kunnen aanvallen op honderden mijlen voor de kust worden uitgevoerd.

2.2 Motivering rol Nederlandse overheid en inzet Defensie

In de Nederlandse grondwet is vastgesteld dat de krijgsmacht de belangen van het Koninkrijk beschermt, alsmede de internationale rechtsorde handhaaft en bevordert.²² De bestrijding van de piraterij voor de kust van Somalië heeft betrekking op deze grondwettelijke taken. In de beleidsnotie 2006 worden drie Nederlandse belangen expliciet genoemd. Voor Nederland als handelsnatie zijn vrije en veilige mondiale scheepvaartroutes van groot economisch en strategisch belang.

Daarnaast bestaat het belang van een goed functionerende internationale rechtsorde.²³ Nederland heeft daarom belang bij de bestrijding van piraterij in het risicogebied nabij Somalië. Hieronder volgt een toelichting op deze drie belangen.

Ten eerste vormt piraterij een bedreiging voor de internationale rechtsorde omdat de veiligheid van schepen en zeelieden in gevaar wordt gebracht. Nederlandse opvarenden lopen het risico slachtoffer van een kaping te worden. Dit geldt niet alleen voor de Nederlandse opvarenden, maar voor alle zeevarenden wereldwijd.²⁴ Het ontbreken van deze rechtsorde en veiligheid bedreigt verder de humanitaire transporten naar Somalië die door het WFP worden uitgevoerd.

Ten tweede is de economische veiligheid in het geding. Piraterij raakt het Nederlandse bedrijfsleven omdat schepen het risico lopen gekaapt te worden. Piraterij voor de kust van Somalië vormt ook een bedreiging voor het vrije vervoer van goederen en grondstoffen. Het transport over zee tussen de Aziatische markten (vooral China en Japan) en West-Europa vindt plaats via de scheepvaartroutes langs de Hoorn van Afrika en door het Suezkanaal. Jaarlijks passeren tussen de 20.000 en 30.000 schepen door de Golf van Aden, waaronder ongeveer 250 in Nederland geregistreerde schepen. Ongeveer twee derde van het wereldolietransport, de helft van het wereldwijde containerverkeer en een derde van het bulkvrachtverkeer passeert de Indische Oceaan. Een substantieel deel van de transporten in de Golf van Aden is op weg naar de haven van Rotterdam. In 2010 werd vanuit de Rotterdamse haven 95.767 miljoen ton aan goederen van en naar Azië en Oceanië aan- en afgevoerd. Dit is 22% van het totaal aan goederen dat in Rotterdam wordt behandeld. Van de containeroverslag is zelfs 48% afkomstig van en bestemd voor deze werelddelen.²⁵

Om de hierboven genoemde transportstromen te beschermen tegen piraterij, nemen overheid en private partijen maatregelen die met omvangrijke uitgaven gepaard gaan. De overheid heeft verschillende instrumenten ingezet die later in deze beleidsdoorlichting worden behandeld. Daarnaast worden reders geconfronteerd met verhoogde verzekeringspremies en kosten van zelfbeschermingsmaatregelen tegen piraterij. Prijsstijgingen van goederen voor de consument zijn daarvan het gevolg. OBP becijfert de uitgaven voor de bestrijding van de Somalische piraterij op 6 miljard dollar in 2012.²⁶ De Wereldbank becijfert dat de Somalische piraterij de wereldeconomie jaarlijks 18 miljard dollar kost.²⁷ Dit laatste bedrag behelst naast de uitgaven die overheden en bedrijven maken voor de bestrijding van bescherming tegen piraterij, ook het verlies voor de wereldeconomie.

Ten derde is de regio van geostrategische betekenis. Het gebied ligt op een scharnierpunt tussen het Midden Oosten en Afrika en is een slagader voor het handelsverkeer tussen Azië en Europa. De regio grenst aan verschillende andere gebieden van instabiliteit, brongebieden van terrorisme en criminaliteit, nabij breuklijnen tussen conflictgebieden en nabij de toegangswegen tot vele grondstoffen. De piraterij heeft een destabiliserende werking op dit deel van de wereld.

In de volgende paragrafen zal blijken dat het beleid en geformuleerde doelstellingen gedurende de evaluatieperiode zijn aangepast, maar dat de hierboven genoemde belangen en de rol van de Nederlandse overheid niet zijn veranderd.

¹⁷ UN Security Council, *Report of the Special Adviser to the Secretary-General*.

¹⁸ UNODC, *Transnational organized crime in Eastern Africa: A Threat Assessment* (2013), 35.

¹⁹ De Wereldbank, *Pirate Trails: Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa* (2013), 46 en 59-62.

²⁰ UNODC, *A Threat Assessment*, 43-44.

²¹ De Wereldbank, *Pirate Trails*, 47-48.

²² De Grondwet, Artikel 97.

²³ Belangen zoals beschreven op pagina 3 in de beleidsnotitie 'Bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee 2006', Kamerstuk 30490, nr. 9, 4 september 2008. Deze komen globaal overeen met de drie belangen geformuleerd in de Internationale Veiligheidsstrategie (2013).

²⁴ OBP, *The Human Cost of Maritime Piracy 2012* (2013), 3-11.

²⁵ <http://www.portofrotterdam.com> en <http://www.cbs.nl/Stratline>, Zeevaart; reis- en ladinggegevens per kwartaal, 16 juli 2013.

²⁶ OBP, *The Economic Cost of Somali piracy 2012* (2013), 5.

²⁷ De Wereldbank, *The pirates of Somalia: ending the threat, rebuilding a nation* (2013), 22-27.

2.3 Het beoogde beleid

2.3.1 Aanleiding

In 2005 worden twee voedseltransporten van de VN voor de kust van Somalië gekaapt. Daarnaast zijn in 2005 drie Nederlandse schepen en één in de Nederlandse Antillen geregistreerd schip het doelwit van aanvallen door piraten. De behoefte aan maatregelen wordt verder versterkt door een formeel verzoek van een Nederlandse reder voor overheidsbescherming van een koopvaardijship. Deze gebeurtenissen zijn aanleiding voor de Nederlandse overheid om in 2006 "het bestaande beleid ter bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee te intensiveren en waar mogelijk en nodig, nieuwe maatregelen te nemen."²⁸

De inzet van de krijgsmacht was één van de inzetvormen die voor deze beleidsintensivering zou worden gebruikt. De volgende paragraaf gaat nader in op deze beleidsvorming.

2.3.2 Beleidsvorming (2006-2007)

De intensivering van het beleid wordt opgetekend in de beleidsnotitie 'Piraterij en gewapende overvallen op zee'.²⁹ Hierbij worden de ervaringen gebruikt die de Koninklijke Marine opdoet tijdens haar commando-periode over de *Taskforce 150* in *Operation Enduring Freedom* (OEF) in de periode december 2005 tot april 2006. Aanvankelijk maakt piraterijbestrijding geen deel uit van deze operatie die op *maritime security* is gericht. Nadat de *Taskforce 150* wordt geconfronteerd met piraterij zijn de *rules of engagement* (ROE) aangepast en is er een procedure opgesteld voor de operationele afhandeling van piraterij. In dit kader voert de *Taskforce* in totaal zes escortes door de straten van Hormuz en Bab-al-Mandeb uit. Eenmaal vindt een actie plaats na de kaping van de onder Zuid-Koreaanse vlag varende Dong Won. De kapers weten echter via de territoriale wateren van Somalië te ontsnappen. Op dat moment staat het mandaat het binnengaan van deze territoriale wateren nog niet toe.

De beleidsnotitie wordt in augustus 2006 vastgesteld door de Ministerraad en wordt door de betrokken departementen van Verkeer en Waterstaat, BZ, Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties als intern document behandeld.

De **hoofddoelstelling** wordt geformuleerd als '**ongestoorde zeescheepvaart en vrije vaart over de wereldzeeën**'. Dit is het directe belang van 'de bescherming van de schepen varende onder de vlag van het Koninkrijk. Hoewel het Nederlandse beleid zich in eerste instantie richt op deze vloot, zijn veilige zee routes voor alle naties van economisch belang, onder meer vanwege de energievoorzieningszekerheid.'³⁰

De beleidsinzet is geënt op verschillende vormen van optreden, met bijzondere aandacht voor preventie. Reders en opvarenden wordt nadrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid toebedacht de nodige beschermingsmaatregelen te nemen. De beleidsinzet wordt vormgegeven via multinationale organisaties en via ondersteuning van (regionale of bilaterale samenwerking tussen) kuststaten, mede omdat de nationale middelen beperkt worden geacht om piraterij en gewapende overvallen op zee zelfstandig een halt toe te roepen. Daarnaast kan (nationaal) militair optreden als uiterste middel bijdragen aan de bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. De uitvoering van deze activiteiten, zoals het ontzetten van een gekaapt schip, is aan de krijgsmacht toebedeeld uit het oogpunt van doelmatigheid, beschikbaarheid van middelen en eenheden, het verwachte geweldniveau en de locatie van inzet.

Meer specifiek is de beleidsinzet geënt op:

1. Inzet in multinationale fora (IMO, EU en Navo): aandringen op intensivering van het beleid ter bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee, streven naar een gemeenschappelijke EU-aanpak en onderzoeken of de Navo aandacht aan het onderwerp zou kunnen besteden.

²⁸ Beleidsnotitie bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee', Kamerstuk 30490, nr. 9, 2006.

²⁹ Beleidsnotitie 2006.

³⁰ Beleidsnotitie 2006, 3.

2. Inzet ter ondersteuning van bilaterale en regionale samenwerking.
3. Inzet nationaal, onder meer door de implementatie van beveiligingsmaatregelen conform de internationaal overeengekomen standaarden.
4. Verlening van militaire ondersteuning en militair optreden:³¹
 - a. Militaire ondersteuning ter preventie van piraterij en gewapende overvallen op zee:
 - i. Preventieve ondersteuning en preventief optreden;
 - ii. Reactief en proactief optreden tegen piraterij en gewapende overvallen op zee.
 - b. Ondersteuning kan ook op verzoek plaatsvinden. Hiervoor wordt de ontwikkeling van een draaiboek met daarin criteria en verantwoordelijkheden in gang gezet.³²

De militaire ondersteuning en het optreden zouden in beginsel alleen plaatsvinden vanuit lopende operaties en daarmee niet leiden tot een additionele materiële behoefte. Tevens mocht "de structurele inzet van militaire eenheden ter bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee niet ten koste gaan van de operationele taken."^{33,34} Immers, "de vele gebieden waar piraterij plaatsvindt, maken het onmogelijk koopvaardijshipschepen varende onder de vlag van het Koninkrijk overal ter wereld te beschermen." De risicolocaties die in de beleidsnotitie worden genoemd beperkten zich niet tot de Golf van Aden, maar spreken ook van de Arabische Golf, de Arabische Zee en Zuidoost Azië (in het bijzonder de Straat van Malakka en de Zuid-Chinese Zee).

De preventieve ondersteuning kon worden geboden door Nederlandse marineschepen die al in het gebied aanwezig waren, onder meer door inlichtingenvergaring, het escorteren van koopvaardijshipschepen en het volgen van vermoedelijke piratenschepen om aanvallen te voorkomen. In bijzondere gevallen zou, op verzoek van een reder, kunnen worden besloten tot stationering van Nederlandse militairen aan boord van schepen. Daarnaast bestaat preventie uit maatregelen die de reders zelf kunnen nemen ter voorkoming van aanvallen door piraten, bijvoorbeeld het verleggen van een vaarroute.

Onder het reactieve optreden wordt het voorkomen of beëindigen van piraterijaanvallen verstaan. Het proactieve optreden zou worden geoperationaliseerd door patrouilleren of een Nederlandse bijdrage aan kennis- en capaciteitsopbouw van kuststaten die te kampen hebben met piraterij.

Voor de bescherming in de vorm van 'ondersteuning op verzoek' worden in de beleidsnotitie een aantal randvoorwaarden geformuleerd:

- Schepen varen onder de vlag van het Koninkrijk.
- Ondersteuning is alleen mogelijk in internationale wateren.
- Reders dienen hun verantwoordelijkheid te nemen voor de beveiliging van hun schepen en dienen onnodige risico's³⁵ te hebben vermeden.
- Gedurende het transport dient de dreiging van piraten dusdanig te zijn toegenomen dat het militaire ondersteuning en militair optreden rechtvaardigt.
- De reder moet aannemelijk kunnen maken dat zijn transport een voorstelbaar doel is voor piraten.
- Gewapend militair optreden beperkt zich in principe tot een aantal regio's waar de dreiging over langere tijd substantieel is.
- De beperkingen die piraten in een gebied aan de scheepvaart opleggen zijn ontoelaatbaar groot.
- De beschikbaarheid van militaire operationele capaciteiten wordt als voorwaardelijk gesteld.

Ten slotte wordt een draaiboek aangekondigd, waarin een heldere verdeling van verantwoordelijkheden zou worden geformuleerd tussen alle betrokkenen (departementen en andere instanties) en de procedure voor de behandeling van formele verzoeken zou worden uitgewerkt.

³¹ Deze beleidsdoorlichting richt zich op de militaire instrumenten en zal enkel de beleidsinspanningen bij punt vier behandelen.

³² Beleidsnotitie 2006, 11-15.

³³ Deze zinsnede suggereert dat piraterijbestrijding toen niet als een operationele taak werd opgevat. Dit beeld is daarna sterk gewijzigd, zie verder paragraaf 2.4.

³⁴ Beleidsnotitie 2006, 16.

³⁵ Verscheperen en opdrachtgevers stellen in toenemende mate de eis dat reders maatregelen als BMP's of beveiligingsbedrijven inzetten.

2.4 Beleidsontwikkeling

De beleidsnotitie uit 2006 vormt het startpunt voor de hernieuwde aandacht van de Rijksoverheid voor piraterijbestrijding. Gedurende de jaren 2006 en 2007 neemt de intensiteit van de piraterij echter enigszins af, mede doordat zich in Somalië een streng islamitisch regime met meer gezag vestigt. De 'beweging van islamitische rechtbanken' keert zich fel tegen deze vorm van wijdverbreide criminaliteit.³⁶ Na een militaire interventie door Ethiopië wordt dit regime verdreven³⁷ en begint de piraterij weer substantieel toe te nemen. Met het stijgende aantal aanvallen voor kust van Somalië, komt de nadruk in de jaren hierna specifiek op deze regio te liggen. De opeenvolgende gebeurtenissen en de daaruit voortkomende beleidsinitiatieven komen hieronder kort aan de orde. De paragrafen behandelen ieder een specifieke tijdperiode.

2.4.1 Nationale bijdragen aan bescherming humanitaire transporten (2008)

Vanwege het aanhoudende geweld, de structurele droogte en de hoge voedselprijzen in Zuid en Centraal-Somalië is de humanitaire situatie in Somalië sterk verslechterd. 2,4 miljoen mensen³⁸ zijn afhankelijk van voedselhulp. Het WFP van de VN voert humanitaire transporten naar Somalië uit. Nadat in 2007 drie schepen van het WFP zijn aangevallen door piraten en een medewerkster van de VN is gedood, vraagt het WFP in februari 2008 aan de Nederlandse regering of de Koninklijke Marine kan worden ingezet om zeetransporten met humanitaire hulpgoederen voor Somalië te beschermen tegen piraterij. Tot dergelijke bescherming is door de VN-veiligheidsraad opgeroepen in resoluties 1772 van 20 augustus 2007 en 1801 van 20 februari 2008. In september 2008 verzoekt de VN de lidstaten van de Navo de WFP-schepen te beschermen. De Navo reageert op deze oproep door op 9 oktober 2008 in de Noord Atlantische Raad te besluiten een *Standing Naval Maritime Group* (SNMG-2) naar de Hoorn van Afrika te sturen. De operatie *Allied Provider*, waaraan geen Nederlandse eenheden deelnemen, wordt op 12 december 2008 beëindigd.

Nederland wordt in 2008 twee keer rechtstreeks door de VN/WFP benaderd om schepen ter bescherming van humanitaire transporten beschikbaar te stellen. Nadat toestemming van de desbetreffende vlaggenstaat is verkregen, geeft Nederland gehoor aan dit verzoek omdat het de humanitaire situatie in Somalië en de verslechterende veiligheid van de scheepvaart aldaar wil verbeteren.

In september 2008 wordt tevens het draaiboek voor de behandeling van bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee³⁹ vertrouwelijk gedeeld met de Tweede Kamer. De beleidsnotitie uit 2006 wordt ook meegestuurd. Op dat moment heeft één Nederlands koopvaardijchip op verzoek individuele bescherming gekregen. Dit gebeurt in de vorm van een escorte door een Nederlands marineschip dat op dat moment voor de kust van Somalië aanwezig is. Later in 2008 wordt nogmaals een escorte uitgevoerd.

2.4.2 Internationale actie en nationaal debat (2009)

Na een sterke toename van piraterij in 2008 neemt de VN-veiligheidsraad op 2 december 2008 unaniem resolutie 1846 aan. Deze resolutie roept op tot gecoördineerde inzet ter afschrikking van piraterij en gewapende overvallen voor de kust van Somalië. Tevens autoriseert de resolutie het optreden in het territoriale gebied van Somalië door staten die door de Somalische *Transitional Federal Government* (TFG) daartoe zijn aangemeld bij de secretaris-generaal van de VN. Op basis van deze resolutie gaan zowel de Navo als de EU tot actie over.

De Europese Raad stemt op 8 december 2008 in met operatie Atalanta, de eerste maritieme operatie van de Europese Unie. Atalanta richt zich in de eerste plaats op het beschermen van schepen van het WFP. Bij gelegenheid zullen ook escortes plaatsvinden van schepen met goederen van andere humanitaire organisaties, schepen onder EU-vlag, schepen van niet EU-lidstaten die deelnemen aan de operatie en kwetsbare schepen.⁴⁰ Ook zal de operatie piraterij trachten af te schrikken door middel van surveillance in gebieden met verhoogde piraterijdreiging. Nederland besluit deel te nemen aan Atalanta. Gronden voor deelname

zijn het economische en strategische belang van vrije en veilige mondiale scheepvaartroutes, de oproep van de VN tot actie over te gaan en het leveren van een bijdrage aan het bevorderen van de internationale rechtsorde.⁴¹

Op 25 februari 2009 besluit de Navo een SNMG in te zetten voor de operatie *Allied Protector*.⁴² Het doel is door fysieke aanwezigheid de veiligheid langs de commerciële scheepvaartroutes in het zeegebied rond de Hoorn van Afrika te vergroten. Marineschepen patrouilleren in het gebied om piraterijactiviteiten te ontmoedigen en te verstoren. Indien nodig worden verdachte schepen aangehouden en doorzocht. In uiterste gevallen wordt ondersteuning geboden aan schepen die met kapen worden bedreigd. Het bevrijden van reeds gekaapte schepen behoort niet tot de taken. Wel kunnen op verzoek van het WFP schepen met humanitaire hulpgoederen worden begeleid. Nederland doet kort mee met deze operatie. Hiermee wordt op relatief eenvoudige en snelle wijze een aanvullende bijdrage geleverd aan de bestrijding van het piraterijprobleem voor de kust van Somalië.⁴³ De Nederlandse deelname aan SNMG-1 was reeds voorzien tussen maart en juni 2009.

Op 17 augustus 2009 start de Navo met een nieuwe piraterijbestrijdingsmissie voor de kust van Somalië: operatie *Ocean Shield* (OOS). OOS maakt gebruik van de lessons learned van *Allied Protector* en richt zich eveneens op piraterijbestrijding. Het doel van de missie is het vergroten van de veiligheid voor de internationale scheepvaart nabij de Hoorn van Afrika, alsmede het bijdragen aan regionale capaciteitsopbouw.⁴⁴ Nederland neemt in 2009 nog geen deel aan OOS. Vanaf 2010 breidt Nederland haar deelname aan de anti-piraterijoperaties uit, door naast aan Atalanta ook aan OOS deel te nemen.⁴⁵

Om alle verschillende initiatieven van internationale organisaties, NGO's, individuele landen en de scheepvaartbranche bij elkaar te brengen en te coördineren, wordt op 14 januari 2009, in overeenstemming met de VN-veiligheidsraadresolutie 1851, de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (CGPCS) opgericht. In deze contactgroep worden politieke, militaire en *non-governmental efforts* op elkaar afgestemd. Binnen de contactgroep bestaan vijf werkgroepen. Defensie is vooral actief in de werkgroep 1, die zich richt op de militaire en operationele coördinatie, informatie-uitwisseling en capaciteitsopbouw. Nederland neemt vanaf het begin deel aan dit initiatief en is in de tweede helft van 2011 voorzitter.

Het overleg binnen de CGPCS toont aan dat het Nederlandse beleid niet op zichzelf staat, maar een onderdeel is van een internationale inspanning. De contactgroep is voornamelijk een overlegmechanisme, waardoor geen formeel internationaal '*plan de campagne*' wordt vastgesteld. Toch bevatten de communiqués die na afloop van de vergaderingen worden opgesteld wel degelijk een overeengekomen probleemstelling en aanpak die als internationaal overeengekomen beleidslijnen zijn op te vatten.

Zo worden in 2009 vijf probleemgebieden geïdentificeerd:

1. *disruption of critical humanitarian aid deliveries to Somalia;*
2. *increases in shipping insurance premiums to near-prohibitive levels;*
3. *damages to littoral economies from vessel diversion;*
4. *increased risk of environmental disaster, and;*
5. *threat to regional stability.*⁴⁶

⁴¹ Artikel 100-brief, Kamerstuk 29521, nr. 124, 13 november 2009.

⁴² Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Zeven Provinciën *Allied Protector*, Kamerstuk 29521, nr. 132, 12 januari 2010.

⁴³ Artikel 100-brief, Kamerstuk 29521, nr. 93, 13 maart 2009.

⁴⁴ *Navo concept of operations*, 9 juni 2009. Daarnaast wordt in de artikel 100-brief van 26 april 2010 de taak 'uitvoeren van individuele escortes van koopvaardijships die zijn gecharterd door de VN' genoemd. Dit behoort weliswaar tot het takenpakket van OOS-eenheden maar had geenprioriteit. Het is dan ook niet vaak door OOS-schepen uitgevoerd, mede omdat dit een hoofdtak voor de EU-eenheden was.

⁴⁵ Aanvullende artikel 100 brief, Kamerstuk 29521, nr. 145, 22 juni 2010.

⁴⁶ OBP, *Burden-sharing. Multi-level Governance: A Study of the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* (2013), 19.

³⁶ AIV, No. 72, 15.

³⁷ H.G. Ehrhart en K. Petretto, *The EU and Somali: counter-piracy and the question of a comprehensive approach* (2012), 7.

³⁸ Er zijn ongeveer twintig miljoen etnische Somaliërs. Hiervan leven er ruim negen miljoen in Somalië, vier en een half miljoen in Ethiopië, ongeveer 850.000 in Kenia, en ongeveer driehonderdduizend in Djibouti. (<http://nl.wikipedia.org/wiki/>).

³⁹ Brief, Kamerstuk 30490, nr. 9, 4 september 2008.

⁴⁰ Artikel 100-brief, Kamerstuk 29521, nr. 90, 19 december 2008.

Tevens komt de contactgroep in 2009 zes focusgebieden overeen die in vijf werkgroepen worden geadresseerd:

1. *improving operational and information support to counter-piracy operations (WG 1);*
2. *establishing a counter-piracy coordination mechanism (WG 1);*
3. *strengthening judicial frameworks for arrest, prosecution and detention of pirates (WG 2);*
4. *strengthening commercial shipping self-awareness and other capabilities (WG 3);*
5. *pursuing improved diplomatic and public information efforts (WG 4), and;*
6. *tracking financial flows related to piracy (WG 5).*⁴⁷

Debat nationale ondersteuning op verzoek

Na de kaping van het Koninkrijksgevlagde koopvaardijsschip MV Marathon op 7 mei 2009 volgen debatten in de Tweede Kamer over de wijze waarop de Nederlandse overheid de eigen koopvaardijsschepen beschermt. Tot op dat moment werd slechts in uitzonderlijke gevallen overgegaan tot bescherming op verzoek, door escortes of konvooien en alleen wanneer Nederlandse marineschepen al in het gebied aanwezig waren. Verschillende partijen vinden de geleverde bescherming onvoldoende en roepen op tot het plaatsen van gewapende mariniers aan boord van koopvaardijsschepen.⁴⁸ Ook de Koninklijke Vereniging van Nederlands Reders (KVNRR) pleit hiervoor.⁴⁹

Volgens de regering bestaat voor het merendeel van de scheepvaart echter al de mogelijkheid op een veilige passage door de Golf van Aden, door middel van het gebruik van beveiligde *group transits*. Voor schepen die zeer kwetsbaar zijn en niet kunnen varen in een *group transit* wordt nagegaan of deze door Navo of EU marineschepen kunnen worden geëscorteerd (zogenaamde *supported transits*). Nederlandse schepen die geen gebruik van deze mogelijkheden kunnen maken, kunnen mogelijk door Nederlandse marineschepen in het gebied worden begeleid. Voor de inzet van militaire beveiligingsteams bestaat volgens de regering op dat moment nog onvoldoende grond, omdat er veel onduidelijkheden en risico's bestaan.⁵⁰ De toenmalige minister van Defensie is echter niet principieel tegen de inzet van militaire beveiligingsteams en laat de optie verder onderzoeken.⁵¹

Het debat richt zich in 2009 verder op de vervolging van opgepakte piraten. De Tweede Kamer reageert op 13 mei⁵² en 29 juni 2009⁵³ kritisch wanneer twee Nederlandse marineschepen vermoedelijke piraten onderscheppen en vervolgens weer vrijlaten.

2.4.3 Robuust internationaal optreden en aanvang inzet VPD's (2010-medio 2012).

De mandaten van Atalanta en OOS zijn geleidelijk uitgebreid naar robuuster optreden. Er worden gerichte acties uitgevoerd om piraten af te schrikken en hun aanvallen vroegtijdig te verstoren door het opsporen van moederschepen. Ook worden steeds meer piraten opgepakt en hun vaartuigen vernietigd. Aan het einde van deze periode in mei 2012 wordt door Atalanta met een aanval vanuit de lucht een logistiek piratenkamp aan land schade toegebracht.

In het begin van deze periode wordt een aantal vermoedelijke piraten terug aan land gezet na overleg met en besluit door het OM ten aanzien van de opportuniteit van een eventuele vervolging.⁵⁴ Somalie heeft zelf geen vervolgings- of detentiecapaciteit. Om hier een oplossing voor te vinden, sluit de EU overeenkomsten met Kenia, de Seychellen en later met Mauritius voor het berechten van piraten aldaar. Dit heeft tot gevolg dat verdachten van piraterij, die worden opgepakt door aan Atalanta deelnemende schepen, eenvoudiger kunnen worden overgedragen aan bijvoorbeeld de Seychellen.

⁴⁷ OBP, *Burden-sharing*. WG 1 t/m 4 werden in direct in 2009 geïnitieerd; WG 5 werd in 2011 geïnitieerd.

⁴⁸ Motie 103; lid Madlener, motie 105; lid Voordewind (13 mei 2009).

⁴⁹ AIV, No 72, 27 en 31.

⁵⁰ Zie voor nadere toelichting Beveiliging koopvaardijsschepen, Kamerstuk 29521, nr. 110, 23 juni 2009, 4-5.

⁵¹ Verslag algemeen overleg VPD's, Kamerstuk 29521, nr. 114, 29 juni 2009.

⁵² Verslag spoeddebat 13 mei 2009, Handelingen Tweede Kamer-20082009-6487-6508.

⁵³ Verslag algemeen overleg, Kamerstuk 29521, nr. 147, 29 juni 2010.

⁵⁴ Zie ook pagina 3 van de brief van de ministers van Defensie en Justitie, Kamerstuk 29521 nr. 95, 23 maart 2009.

Deze overeenkomsten sluiten andere manieren van vervolging echter niet uit.⁵⁵ De Navo heeft geen overeenkomsten met de landen in de regio afgesloten. Hierdoor kunnen schepen die deelnemen aan missies van de Navo zich voor de overdracht en vervolging van verdachten niet beroepen op dergelijke overeenkomsten en dient het een en ander noodgedwongen nationaal uit te worden gevoerd.

Als onderdeel van het aangekondigde onderzoek naar Nederlandse militaire beveiligingsteams dienen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie een adviesaanvraag in bij de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Het onderwerp is de internationale bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee. De bewindslieden verzoeken de AIV hen te adviseren hoe de internationale gemeenschap, en Nederland in het bijzonder, piraterij en gewapende overvallen op zee het meest doeltreffend kan bestrijden.

In haar advies 'Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden' van december 2010 stelt de AIV dat:

'de meest doeltreffende en duurzame bestrijding van piraterij een beleid vergt dat gericht is op versterking van staatsgezag, goed bestuur, rechtshandhaving en economische ontwikkeling in fragiele kuststaten, welke een grote inspanning op lange termijn vereist van een groot aantal publieke en private spelers. Daarnaast zouden er op korte termijn maatregelen moeten worden getroffen om piraterij terug te dringen.'

Het AIV-advies helpt het kabinet de Nederlandse maritieme bijdrage aan de internationale operaties meer richting te geven. De AIV adviseert bijvoorbeeld, met het oog op de aanhoudende dreiging van piraterij, meer aandacht te besteden aan de onderlinge afstemming tussen de drie multinationale operaties (EU, Navo en CMF) en de individuele inzet van landen.

De AIV onderstreept verder de rol van de koopvaardijsector (reders en kapiteins) als primair verantwoordelijke voor de bescherming van koopvaardijsschepen tegen piraterij door het nemen van zelfbeschermingsmaatregelen en het implementeren van de BMP's. Daarnaast is de overheid een rol toebedacht voor de handhaving van de rechtsorde op zee. De AIV stelt dat:

'in bijzondere gevallen waarbij preventieve beschermingsmaatregelen en de mogelijkheden van *group transits* en *supported transits* in de Golf van Aden onvoldoende waarborgen bieden voor een veilige doorvaart van zeer kwetsbare schepen die onder Nederlandse vlag varen, de minister van Defensie dient te besluiten tot inzet van een Nederlands militair beveiligingsteam aan boord. Voorwaarde is wel dat met kuststaten in de regio, bij voorkeur Djibouti en Oman, een overeenkomst wordt gesloten over het inschepen en ontschepen van Nederlandse militairen.'

Deze aanbeveling betreft de Golf van Aden. Voor het Somalisch Bassin en de Indische Oceaan wordt, vanwege operationele beperkingen en veiligheidsrisico's in dit uitgestrekte zeegebied, aanbevolen de kapitein van een kwetsbaar schip de bevoegdheid te geven gewapende particuliere beveiligers in te zetten als afschrikking tegen piraten. De regering moet hiervoor wel eerst overgaan tot het certificeren en reguleren van private beveiligingsbedrijven (*private security companies*, PSC's).

Op 15 maart 2011 informeert de minister van Defensie de Tweede Kamer dat, zonder vooruit te lopen op de regeringsreactie op het AIV-advies, is besloten een zelfstandig militair beveiligingsteam, een *vessel protection detachment* (VPD), in te zetten aan boord van twee Nederlandse transporten ter bescherming tegen piraterij.⁵⁶ De twee kwetsbare schepen kunnen onvoldoende worden beschermd door de internationale operaties in de regio. In overeenstemming met bestaand beleid⁵⁷ wordt bij uitzondering een zelfstandig militair beveiligingsteam ingezet. De inzet valt onder de bescherming van de belangen van het Koninkrijk zoals

⁵⁵ Met Kenia is sinds 2010 de overeenkomst opgeschort en wordt iedere zaak afzonderlijk behandeld. Het instellen van strafrechtelijke vervolging is in het Nederlandse strafrechtelijke stelsel voorbehouden aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM heeft tot dusver in enkele zaken besloten meerderjarige Somalische verdachten in Nederland te vervolgen wegens vuurwapengeweld tegen Nederlandse militairen en piraterij (art. 381 van het Nederlands Wetboek van Strafrecht: zeeroof). Een dergelijk besluit tot vervolging in Nederland is tot dusver steeds mede ingegeven door aantoonbare Nederlandse belangen, zoals ernstig geweldgebruik tegen Nederlandse militairen.

⁵⁶ Inzet VPD's op maritieme transporten, Kamerstuk 32706, nr. 3, 15 maart 2011.

⁵⁷ Beleidsnotitie 2006.

vermeld in artikel 97 van de Grondwet. Korte tijd later wordt het 'Beleidskader VPD' opgesteld. Het bevat een precisering van de mogelijkheid voor militaire ondersteuning op verzoek, die is genoemd in de beleidsnotitie uit 2006.⁵⁸ Het beleidskader bevat de juridische, operationele en financiële kaders voor de inzet van VPD's. Tevens wordt periodiek overleg voorzien met de reders teneinde de inzet van VPD's te optimaliseren.

In de kabinetsreactie op het AIV-advies⁵⁹ stellen de toenmalige ministers van BZ en Defensie dat bescherming van individuele zeetransporten onder bepaalde omstandigheden een overheidstaak is en dat deze bescherming in de toekomst kan worden geboden door de VPD's van Defensie. Wel wordt opgemerkt dat hier geen rechten aan kunnen worden ontleend, omdat op de overheid geen algemene plicht rust deze vorm van bescherming te bieden. Het geografische onderscheid tussen de Golf van Aden en het Somalisch Bassin en de Arabische Zee wordt niet uitvoerbaar geacht, omdat scheepsroutes zowel de Golf van Aden als het Somalisch Bassin en de Arabische Zee kunnen beslaan. Op de grens van deze twee gebieden overstappen van de ene vorm van beveiliging naar de andere stuit op ernstige logistieke bezwaren. Daarnaast wordt het toelaten van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij-schepen als een fundamentele kwestie gezien, omdat deze raakt aan het geweldsmonopolie van de staat. Om die reden wil de regering eerst nader advies inwinnen over deze mogelijkheid en laat een commissie onder leiding van prof. mr. J.L. de Wijkerslooth hier onderzoek naar doen.

De AIV-conclusie over de beperkte doelmatigheid van de internationale inspanningen wordt door de regering slechts ten dele onderschreven. Enerzijds omdat er tussen alle publieke en private organisaties en individuele landen goede afspraken worden gemaakt in de *Shared Awareness* en *Deconfliction* (SHADE) bijeenkomsten. Anderzijds wordt de samenwerking tussen de EU, de Navo en CMF geheel gecoördineerd. De oprichting van een gezamenlijke EU-Navo operationele staf, waarvoor de AIV in haar advies pleitte, wordt politiek niet haalbaar geacht. Ook zou het de *force generation* niet ten goede komen, omdat in Navo-verband ook landen buiten de EU kunnen bijdragen aan piraterijbestrijding en vice versa.

In haar advies⁶⁰ stelt de commissie-De Wijkerslooth ten aanzien van het geweldsmonopolie dat de overheid in principe het gebruik van geweld zou kunnen laten uitvoeren door derden mits regulering en toezicht voor voldoende rechtstatelijke waarborgen zorgen.

'De vraag is dan onder welke omstandigheden de overheid inschakeling van gewapende particulieren mogelijk zou moeten maken. Ten eerste zou dat overwogen moeten worden indien Defensie absoluut niet in staat is het benodigde niveau van bescherming van kwetsbare transporten tegen piraterij te verzorgen. Dan is er sprake van het verzaken van de zorgplicht die de overheid heeft, en zal naar alternatieven moeten worden uitgeweken ook als die gecompliceerd zijn in hun vormgeving en uitwerking. Ten tweede zijn de internationale ontwikkelingen relevant. De discussie over de hier behandelde materie is sterk in beweging, zowel in andere (Europese) landen als bij internationale gremia. Dit kan er toe leiden dat zich een trend inzet waarin meer en meer landen deze optie kiezen, wat leidt tot de overweging daarbij aan te sluiten, vooral als aan basale regulerende voorwaarden op internationaal niveau kan worden voldaan.'

In reactie⁶¹ op het advies van commissie-De Wijkerslooth stelt het kabinet dat het inzetten van gewapende particuliere beveiligers op dat moment niet aan de orde is. Defensie heeft op dat moment net een uitbreiding van de VPD-capaciteit in gang gezet. Wel belooft het kabinet de internationale ontwikkelingen op dit vlak nauwlettend in de gaten te houden om een *level playing field* te behouden voor de onder Koninkrijksvlag varende koopvaardij. Als onverhoopt blijkt dat met uitbreiding van militaire VPD-capaciteit geen toereikend niveau van bescherming zou kunnen worden geboden, kan het kabinet een besluit nemen over het al dan niet mogelijk maken van gewapende particuliere beveiliging. De voorwaarden voor dergelijke beveiliging behoeven op dat moment nog nader onderzoek.

⁵⁸ Beleidskader VPD, Kamerstuk 32706, nr. 9, 15 juni 2011.

⁵⁹ Regeringsreactie op AIV-advies over piraterijbestrijding, Kamerstuk 32706, nr. 5, 5 april 2011.

⁶⁰ Advies commissie De Wijkerslooth, bijlage bij Kamerstuk 32706, nr. 19, augustus 2011.

⁶¹ Kabinetsreactie op advies commissie- De Wijkerslooth, Kamerstuk 32706, nr. 19, 7 oktober 2011.

Het Nederlandse beleid in het kader van piraterijbestrijding richt zich niet alleen op militaire inzet. Op grond van de opgedane ervaring in operaties en internationale ontwikkelingen wordt de beleidsnotitie uit 2006 uiteindelijk geactualiseerd in een interdepartementale notitie met de zes beleidlijnen van een geïntegreerde benadering.⁶² Het betreft:

1. continueren maritieme Navo- en EU-missies;
2. voortzetting en vergroting van de justitiële capaciteitsopbouw gericht op de vervolging van piraten;
3. bijdragen aan regionale maritieme capaciteitsopbouw;
4. uitvoeren op beperkte schaal van *Key Leadership Engagement*;
5. inzet gewapende beveiligers, militair dan wel privaat;
6. aanpak *root causes*.

Deze notitie is niet met de Kamer gedeeld, maar in de verschillende Kamerbrieven over piraterijbestrijding komen nadrukkelijk alle elementen uit de beleidsnotitie aan de orde, zoals de inzet in multinationale fora en de inzet ter ondersteuning van bilaterale en regionale samenwerking met landen in de regio. Paragraaf 2.4.5 bevat een overzicht van de doelstellingen die in de verschillende Kamerbrieven zijn verwoord.

2.4.4 Containment, engagement en doorontwikkeling van het VPD concept (2012)

De gezamenlijke inspanningen van de militaire taskforces van de Navo, EU en CMF, de reders en hun schepen die BMP-maatregelen nemen, militaire en civiele beveiligingsteams aan boord van koopvaardij-schepen, marines van onafhankelijke staten en internationale organisaties leiden in 2012 tot een sterke reductie van het aantal piraterij-aanvallen.⁶³ Het wordt mogelijk om de bewegingsvrijheid van de vermoedelijke piraten in meer of mindere mate te beperken (*containment*). Hierdoor verandert de aard van het opereren van de Navo- en EU-missies, en ontstaat meer aandacht voor het onderhouden van relaties met de lokale bevolking. Ook ontstaat er bij de internationale gemeenschap meer aandacht voor de situatie op land: hier ligt de sleutel tot een duurzame oplossing voor het piraterijprobleem. De EU start twee missies die de stabiliteit in Somalië moeten vergroten: een trainingsmissie om het Somalische leger te versterken (EUTM Somalië) en een missie om de capaciteit van onder andere de Somalische kustwacht te versterken (EUCAP Nestor). Nederland blijft deelnemen aan Atalanta en OOS. In Atalanta wordt in 2012 voor de eerste keer een *Autonomous VPD* (AVPD) team van Nederlandse mariniers ingezet voor de bescherming van WFP schepen.⁶⁴ Door de inzet van het AVPD is escortering door een marineschip niet meer nodig. Hiermee wordt een marineschip vrijgespeeld om andere Atalanta-taken uit te voeren. Schaarse militaire middelen worden zo doelmatiger ingezet, waardoor de doeltreffendheid van de operatie als geheel toeneemt. Ondanks de sterke afname van het aantal aanvallen is de dreiging van piraterij niet verdwenen. Zowel de EU als de Navo besluiten de mandaten van Atalanta en OOS met twee jaar te verlengen tot eind 2014.

De inzet van VPD's op Koninkrijksgevlagde koopvaardij-schepen groeit in 2012 uit tot routinematige inzet, waarbij soms drie VPD's tegelijkertijd onderweg zijn in het risicogebied. Door overleg met de reders en de opgedane ervaringen, wordt het operatieconcept steeds doeltreffender en doelmatiger ingericht. Daarnaast wordt in 2012 de VPD-capaciteit van Defensie uitgebreid. Toch is er vanuit de redersvereniging ook kritiek op de inzet van VPD's: de inzet is nog niet flexibel genoeg en voor sommige reders te kostbaar. Ook zijn er steeds meer landen die gewapende particuliere beveiligers toe staan op koopvaardij-schepen. In Nederland is dat niet toegestaan, waardoor reders zeggen gedwongen te zijn een andere vlaggenstaat te kiezen (omvlaggen) of de illegaliteit op te zoeken wanneer geen VPD kan worden aangeboden.⁶⁵ De meer recente ontwikkelingen betreffende de mogelijke inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij-schepen zijn in dit onderzoek niet meegenomen (de onderzoeksperiode loopt tot en met 31 december 2012).

⁶² Zes lijnen Comprehensive approach 17 maart 2011 SMO.

⁶³ Zie ook: Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2060 (2012): Somalia, S S/2013/413, 12 juli 2013, 20.

⁶⁴ Eerste aanvulling artikel 100-brief inzet Hr.Ms. Zuiderkruis, van Amstel, Evertsen, Rotterdam, Bruinvis en *Force Commander*, Kamerstuk 29521, nr. 178, 23 december 2011.

⁶⁵ Bijvoorbeeld <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/08/02/nederlandse-reders-wapenen-zich-tegen-somalische-piraten-ondanks-verbod-defensie/>.

2.4.5 Samenvatting doelstellingen artikel 100 en overige Kamerbrieven

Na de beleidsnotitie in 2006 is het antipiraterijbeleid geïntensiveerd. Het hoofddoel 'ongestoorde zeescheepvaart en vrije vaart over de wereldzeeën' blijft ongewijzigd, maar het toenemende aantal piraten-aanvallen maakt een grootschaliger inzet van de krijgsmacht noodzakelijk. Daarnaast passen de Navo en de EU de gehanteerde militaire tactieken continue aan, op grond van het veranderende gedrag van de piraten. De twee belangrijkste vormen van inzet betreffen de bijdragen aan specifieke militaire Navo- en EU-operaties en de individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen. De onderstaande twee tabellen geven voor beide vormen van inzet een overzicht van de specifieke doelen zoals deze in opeenvolgende Kamerbrieven zijn geformuleerd.

Tabel 1: doelstellingen voor de bijdragen aan Navo en EU-operaties en andere internationale organisaties.

'Bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties' en 'Nationale bescherming van schepen van internationale organisaties'	
Doelstelling 2008	- Bescherming van humanitaire hulptransporten - Leniging van de ergste nood in Somalië ⁶⁶
Doelstelling 2009	- Verkleinen van de kans op piraterij-incidenten en confrontaties - Bescherming van humanitaire transporten - Bescherming bieden aan koopvaardij schepen - Handhaving van de internationale rechtsorde
Doelstelling 2011-2012	- Voorkomen van confrontaties tussen piraten en koopvaardij schepen - Voorkomen dat piraten ongehinderd vanuit hun uitvalsbases de volle zee van het Somalisch Bassin en de Indische Oceaan kunnen bereiken. - Bescherming van humanitaire transporten - Bescherming bieden aan koopvaardij schepen - Handhaving van de internationale rechtsorde

Uit deze tabel blijkt dat de militaire tactiek verschuift van een reactieve vorm van inzet naar een meer preventieve vorm. Doordat de piraten het operatiegebied steeds verder uitbreiden, blijkt alleen reactief optreden niet meer voldoende. Het ambitieniveau verschuift vanaf 2009 van het 'verkleinen van de kans op confrontaties' naar het 'voorkomen van de kans op confrontaties'. Handhaving van de internationale rechtsorde is in het eerste jaar nog niet als expliciete doelstelling in Kamerbrieven verwoord.

Tabel 2: doelstellingen voor de individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde schepen.

'Individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen'	
Subdoelstelling 2008	- 'Snel behandelen van aanvragen voor preventieve bijstand ter voorkoming van een aanval of kaping door piraten.' ⁶⁷
Subdoelstelling maart 2011	- '...in uitzonderlijke gevallen overgaan tot de inzet van een zelfstandig militair beveiligingsteam.' ⁶⁸
Subdoelstelling april 2011	- 'Beschermen individuele zeetransporten onder bepaalde omstandigheden met VPD's...op basis van nog vast te stellen beleidskader.' ⁶⁹
Subdoelstelling juni 2011	- Beschermen van individuele kwetsbare Koninkrijksgevlagde zeetransporten... waarbij bescherming vanuit andere militaire operaties niet mogelijk is...in geen enkel geval als precedent...afhankelijk van beschikbaarheid van de operationele capaciteit.' ⁷⁰
Subdoelstelling oktober 2011	- 'Meer VPD-aanvragen honoreren door beleidsintensivering en bieden van toereikend niveau aan bescherming...behouden <i>level playing field</i> .' ⁷¹

Uit deze tabel komt naar voren dat het ambitieniveau geleidelijk stijgt van ondersteuning in 'uitzonderlijke gevallen' naar een 'toereikend niveau van bescherming', het behouden van een *level playing field* en het intensiveren van de inspanning door steeds meer VPD-capaciteit beschikbaar te stellen.

⁶⁶ Nederlandse deelname aan vredesmissies, Kamerstuk 29521, nr. 84, 10 oktober 2008.

⁶⁷ Brief STAS V&W, Kamerstuk 29521, nr. 74, 4 september 2008.

⁶⁸ Inzet VPD 1 en 2 voor maritieme transporten, Kamerstuk 32706, nr. 1, 15 maart 2011. Zie ook beleidsnotitie 2006, paragraaf 4.4.1.1.

⁶⁹ Reactie AIV rapport, Kamerstuk 32706, nr. 5, 5 april 2011.

⁷⁰ Aanbieding beleidskader VPD, Kamerstuk 32706, nr. 9, 15 juni 2011.

⁷¹ Reactie van het kabinet op het rapport van de commissie de Wijkerslooth, Kamerstuk 32706, nr. 19, 7 oktober 2011.

Naast de bovengenoemde instrumenten zet Defensie ook instrumenten in die gekoppeld kunnen worden aan de overige doelstellingen uit de beleidsnotitie 2006. Nederland participeert actief in de CGPCS om een actieve diplomatieke betrokkenheid te bereiken.⁷² Daarnaast levert Defensie een bijdrage aan UNODC om zo ook de grondoorzaken van instabiliteit aan te pakken en de justitiële capaciteit in de regio op te bouwen en versterken teneinde ook lokaal piraterij te bestrijden.⁷³ Ten slotte beoogt Defensie met een bijdrage aan het trainingsprogramma ACOTA voor de opbouw van Afrikaanse krijgsmachten, een bijdrage te leveren aan de bevordering van de stabiliteit.

2.5 Deelconclusie

Het beleid voor de bestrijding van piraterij wordt in 2006 met een interdepartementale beleidsnotitie vastgesteld. De hoofddoelstelling wordt geformuleerd als 'ongestoorde zeescheepvaart en vrije vaart over de wereldzeeën' en het directe belang van de 'de bescherming van de schepen varende onder de vlag van het Koninkrijk'. Het beleid is vooral gericht op een multinationale aanpak van het piraterijvraagstuk, gecoördineerd door internationale organisaties zoals de IMO, de Navo en de EU. Dit militaire optreden kan de piraterij voorkomen en bestrijden. Daarnaast kan militaire bijstand worden verleend.

Met de beleidsnotitie uit 2006 reageert Nederland op een eerste, relatief kleine golf van piraterij, nabij Somalië. Hoewel de piraterij in de jaren 2006 en 2007 eerst afneemt, neemt de piraterij vanaf eind 2007 substantieel toe. Als reactie hierop wordt het beleid ten aanzien van de piraterijbestrijding aangepast en verder geïntensiveerd. Zo wordt in de beleidsnotitie 2006 militaire inzet als 'uiterste middel' gezien en geldt het uitgangspunt dat de inzet van militairen alleen vanuit lopende operaties plaatsvindt.⁷⁴ Vanaf 2008 besluit Nederland structureel bij te dragen aan specifieke operaties gericht op piraterijbestrijding en wordt ook het niveau van individuele bijstandverlening aanzienlijk geïntensiveerd met de inzet van VPD's. De beleidsnotitie is na 2006 niet formeel geactualiseerd. De beleidsintensiveringen en aanpassingen worden in verschillende andere Kamerbrieven verwoord.

De Nederlandse beleidsintensivering komt tot stand nadat op 2 december 2008 de resolutie 1846 van de VN-veiligheidsraad de bestrijding van piraterij nadrukkelijk op de agenda van de internationale gemeenschap zet. Verschillende processen worden hiermee in gang gezet:

- Op 8 december 2008 begint de EU met operatie Atalanta.
- Op 14 januari 2009 wordt de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* opgericht.
- In februari 2009 stelt de IMO samen met negentien landen de *Djibouti Code of Conduct* vast.
- In februari 2009 wordt de *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRTC) ingesteld.⁷⁵
- Op 25 februari 2009 zet de Navo één van de SNMG's in voor de operatie *Allied Protector*.
- Op 17 augustus 2009 gaat de operatie *Allied Protector* over in de operatie *Ocean Shield*.
- In 2009 start UNODC het *Counter Piracy Programme* (zie paragraaf 4.5.2).

De beleidsvorming voor de individuele bescherming van koopvaardij schepen verloopt langzamer door intensief nationaal debat over het geweldsmonopolie en het *level playing field* van de Koninkrijksgevlagde koopvaardij.

Ten aanzien van de interdepartementale beleidsvorming wordt het volgende opgemerkt:

- Het ministerie van I&M is betrokken bij het opstellen van de interdepartementale beleidsnotitie in 2006, het ministerie van V&J niet. Het beleid is na 2006 bijgesteld, maar de beleidsnotitie is niet meer aangepast. Deze beleidsbijstellingen komen tot stand in de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO), waar Defensie en BZ spreken over voorgenomen operaties in het kader van de artikel 100-procedure. De ministeries van V&J⁷⁶ en I&M zijn niet betrokken bij de beleidsvorming binnen de SMO.⁷⁷

⁷² Stabiliteit in HoA, Kamerstuk 22831, nr. 63, 16 september 2011.

⁷³ Artikel 100-brief, Kamerstuk 29521, nr. 198, 7 december 2012.

⁷⁴ Beleidsnotitie 2006, 15.

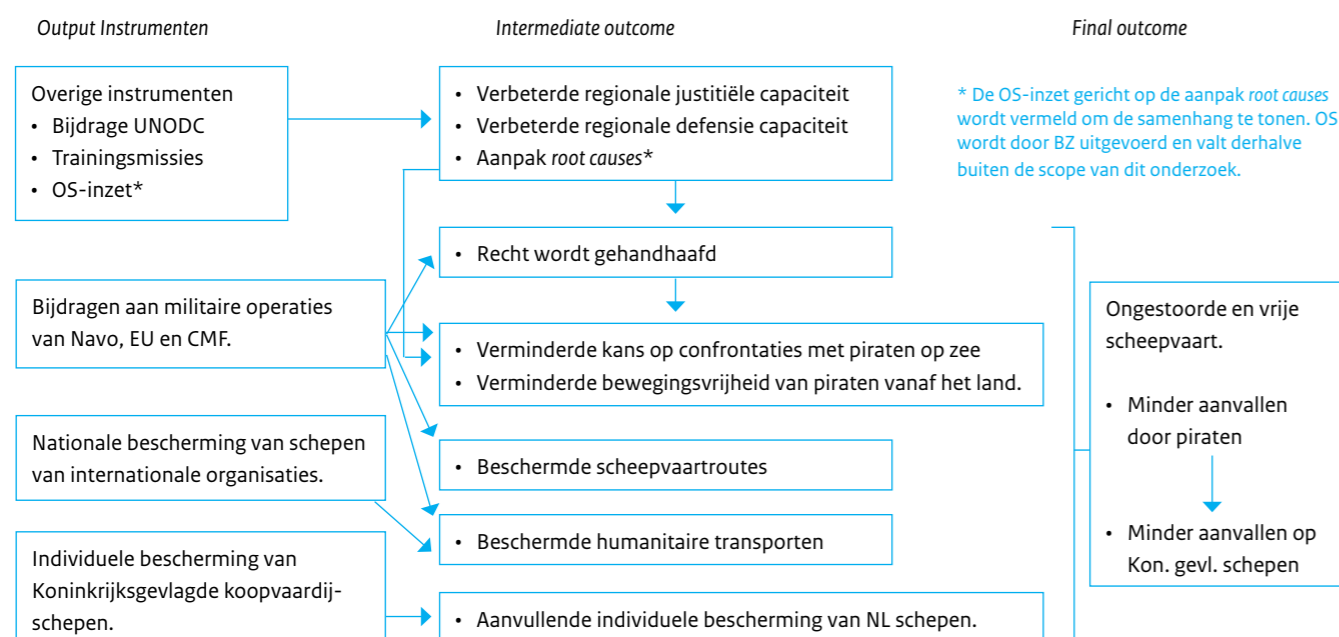
⁷⁵ Dit is een corridor waar koopvaardij schepen onder maritieme bescherming de risicovolle Golf van Aden kunnen passeren.

⁷⁶ Vanaf november 2013 neemt het ministerie van V&J wel deel aan de SMO doordat vanaf dat moment de SMO en de Stuurgroep Civiele Missies zijn geïntegreerd of samengevoegd in de Stuurgroep Missies en Operaties.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld de beleidsvorming rondom de 'zes lijnen notitie' in maart 2011 (zie paragraaf 2.4.3, 23.).

- Het ministerie van I&M is betrokken bij de ‘werkgroep VPD’, maar dit overleg is beperkt tot VPD’s en behandelt niet het piraterijbestrijdingsbeleid in het algemeen.
- Er is gedurende de evaluatieperiode 2006-2012 één gezamenlijke Kamerbrief over piraterijbestrijding opgesteld die door de vier ministers (BZ, Defensie, V&J en I&M) is ondertekend.⁷⁸
- Het ministerie van Economische Zaken is niet betrokken bij de beleidsontwikkeling.

Op grond van de beleidsnotitie 2006, diverse Kamerbrieven en ambtelijke interdepartementale notities, is in lijn met het onderzoeksmodel in Figuur 2 de onderstaande beleidstheorie te construeren.



Figuur 3: beleidstheorie.

In het volgende hoofdstuk worden de ingezette instrumenten verder toegelicht. Deze instrumenten dragen bij aan het bereiken van de *intermediate outcome*. Hierbij zijn de volgende uitkomsten te onderscheiden:

- Het (internationale) recht wordt gehandhaafd. Militaire eenheden pakken verdachte piraten op die, indien opportuun, in de regio zelf worden berecht. Hiertoe moet de benodigde regionale capaciteit wel eerst worden ontwikkeld. Wanneer het recht wordt gehandhaafd zal dit toekomstige piraten ontmoedigen en daalt het aantal aanvallen op koopvaardij-schepen. Ontwikkelingssamenwerking (OS) kan piraten eveneens aanmoedigen om op een legale wijze in hun levensonderhoud te voorzien.
- Piraten worden beperkt in hun bewegingsvrijheid en door het opsporen en berechten van piraten neemt de kans op aanvallen op koopvaardij-schepen af.
- Ten slotte is een (derde) directe beschermingslaag nodig indien geen van de andere methoden voldoende bescherming kan bieden. Hierin is een onderscheid te maken tussen de bescherming van scheepvaartroutes zoals de IRTC in de Golf van Aden, humanitaire transporten en bescherming van individuele Koninkrijksgevlagde schepen.

Alle drie de uitkomsten zijn nodig om de *final outcome* ‘ongestoorde en vrije scheepvaart’ te bereiken. De keuze voor deze instrumenten is tot stand gekomen via een geleidelijk proces. Er is niet zozeer sprake geweest van een *grand design* waarbij verschillende mogelijke instrumenten tegen elkaar werden afgewogen. Het beleid kwam tot stand als een geleidelijke match tussen beschikbare capaciteiten en zich manifesterende bedreigingen. Afhankelijk van het gedrag van de piraten werd het beleid geïntensiveerd en aangepast.

⁷⁸ Kabinetsreactie op rapport van Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, Kamerstuk 32706, nr. 19, 7 oktober 2011. Later in 2013 zijn er eveneens twee van dergelijke brieven gestuurd over het kabinetsstandpunt over private gewapende beveiligers (Kamerstuk 32706, nr. 44, 26 april 2013 en Kamerstuk 32706, nr. 51, 25 juni 2013).

3. Uitvoering

Dit hoofdstuk gaat in op de verschillende instrumenten die een bijdrage hebben geleverd aan het oplossen van het piraterijvraagstuk en de daarvoor ingezette budgetten. Het hoofdstuk sluit af met een deelconclusie.

3.1 Beleidsinstrumenten

3.1.1 Inleiding

De vier beleidsinstrumenten die Defensie heeft ingezet zijn:

- nationale bescherming van schepen van internationale organisaties;
- individuele bescherming aan Koninkrijksgevlagde koopvaardij-schepen;
- bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties;
- bijdragen aan overige instrumenten, waaronder VN-missies.

De eerste twee instrumenten zijn vormen van inzet die als nationale operatie door Nederland zijn uitgevoerd. De laatste twee zijn bijdragen van Nederland aan operaties die door internationale organisaties zoals de Navo en de EU werden uitgevoerd. De instrumenten zijn niet allemaal gelijktijdig ingezet en ook de wijze waarop instrumenten werden toegepast, werd gedurende de periode van onderzoek steeds aangepast. Bijlage 6 bevat een overzicht van wanneer welk instrument is ingezet.

In de paragrafen 3.1.2 en verder wordt voor ieder instrument beschreven waaruit het instrument bestaat en op welke wijze dit instrument in de loop der tijd is ingezet. In de deelname aan de piraterijbestrijding is een aantal tijdvakken te onderscheiden. Ook deze tijdvakken worden in de volgende paragrafen benoemd.

3.1.2 Nationale bescherming van schepen van internationale organisaties

Op verzoek van de VN heeft Nederland in 2008 marineschepen ter beschikking gesteld voor het escorteren van humanitaire transporten door het WFP en het UNDP naar Somalië. Het betreft nationale operaties op grond van een bilaterale overeenkomst tussen Nederland en de VN. De onderstaande tabel bevat een overzicht.

Periode	Escorteur	Transport
17 maart - 30 juni 2008	Hr.Ms. Evertsen	13 x WFP, 1 x UNDP
22 oktober - 22 december 2008	Hr. Ms. De Ruyter	8 x WFP

Tabel 3: beschermde schepen van internationale organisaties.

In de escorte-periodes zijn ook andere taken uitgevoerd. Zo controleert Hr. Ms. Evertsen op verzoek van het *Coalition Forces Maritime Component Command* (CFMCC) in Bahrein een van drugsmokkel verdachte vissersboot. Bij de daarop uitgevoerde *unopposed boarding*, zijn geen verdachte goederen aangetroffen. Aan deze in zee-nood verkerende *dhow* is vervolgens assistentie verleend. Bij deze operaties zijn belangrijke lessen geleerd over de internationaal rechtelijke werkwijze voor het *boarden* van schepen en de omgang met verdachten.⁷⁹

In mei 2008 wordt de MV *Amiya Scan* gekaapt. Hr.Ms. Evertsen bevindt zich op dat moment op een te grote afstand, waardoor assistentie niet mogelijk blijkt. Het instrument ‘beschermen van schepen van internationale organisaties’ is alleen in 2008 toegepast. Ook daarna hebben Nederlandse marineschepen dit soort taken uitgevoerd, maar dit gebeurde in EU- of Navo-verband.

3.1.3 Individuele bescherming aan Koninkrijksgevlagde koopvaardij-schepen

Reders kunnen een bijstandsaanvraag indienen voor individuele bescherming van een Koninkrijksgevlagd koopvaardij-schip. Het draaiboek⁸⁰ bevat een procedure en stroomschema inclusief criteria en een toelichting, gericht op aanvragen voor preventieve bijstand. De bijstand kan bestaan uit escortering door een

⁷⁹ Eindevaluatie inzet Hr.Ms. Evertsen WFP, Kamerstuk 29521, nr. 85, 16 oktober 2008.

⁸⁰ Draaiboek behandeling bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee, 11 juli 2008. NB er bestaan twee draaiboeken: één voor in Nederland geregistreerde en een voor op Curaçao geregistreerde schepen.

marineschip of de detachering van een VPD aan boord van het koopvaardij- schip. Voor de behandeling van VPD-aanvragen is later een aanvullend 'beleidskader VPD' opgesteld.⁸¹ Bij de planning van escortes geldt het uitgangspunt dat de uitvoering niet ten koste mag gaan van de primaire opdracht van het marineschip in kwestie (bijvoorbeeld de ondersteuning van het WFP).

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de escortes die in dit kader zijn uitgevoerd.

Tabel 4: geëscorteerde NL koopvaardij- schepen.

Periode	Koopvaardij- schip	Escorteur
Voorjaar 2008	HAL schip Princendam	Hr.Ms. Evertsen
Najaar 2008	MV Jumbo Javelin ⁸²	Hr.Ms. De Ruyter

Uit de tabel blijkt dat deze vorm van inzet begint in de periode van de humanitaire transporten in 2008. Vanaf dat moment is Nederland immers frequent in de regio aanwezig. Later komt deze vorm van inzet niet meer voor, omdat de beveiliging binnen de operaties van de EU of de Navo wordt uitgevoerd. Voor deze multinationale aanpak heeft Nederland zich altijd hard gemaakt.

Tegelijkertijd is Defensie de mogelijkheid van het detacheren van militairen aan boord van koopvaardij- schepen als nationale inzet blijven onderzoeken. In 2011 begint Defensie met de systematische inzet van VPD's aan boord van koopvaardij- schepen. De onderstaande tabel bevat een overzicht.

Tabel 5: VPD aanvragen.

Periode	Aantal aanvragen	VPD toegewezen	Ingetrokken aanvragen	Afgewezen	
				Om reden termijn	Overig
2011	65	12	13	25	15 ⁸³
2012	91	32	41	14	4

VPD-aanvragen worden ingediend door reders en behandeld door BZ, I&M⁸⁴ en Defensie op grond van het 'draaiboek voor de behandeling van bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee' en het beleidskader VPD. Aanvragen die buiten de criteria vallen, bijvoorbeeld omdat zij buiten het gevarengedebied varen, worden afgewezen. Het kan ook voorkomen dat de reder de aanvraag intrekt, bijvoorbeeld omdat hij de gevraagde bijdrage te hoog vindt of omdat de reis is gewijzigd.

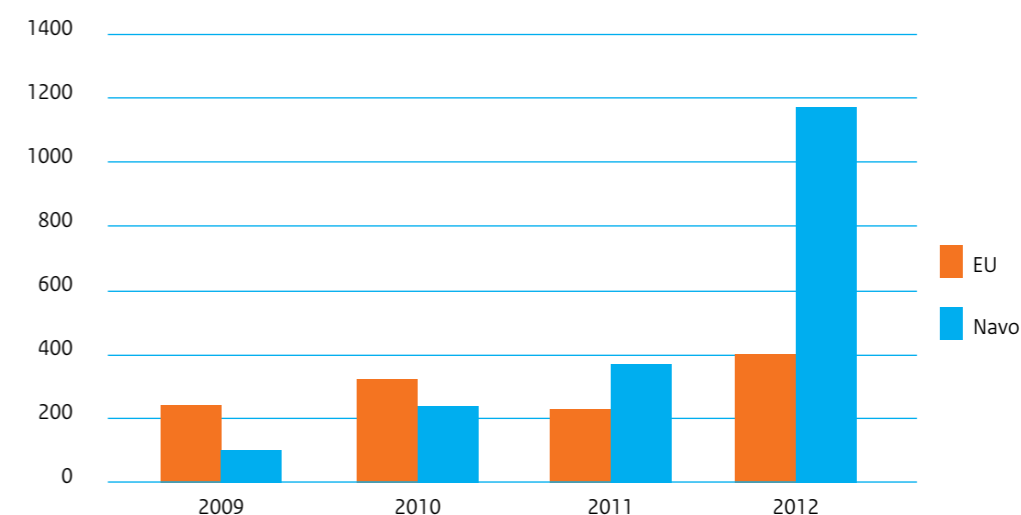
In de kolom 'om reden termijn' is het aantal aanvragen vermeld dat is afgewezen omdat het niet mogelijk was het VPD tijdig te laten embarkeren. De kolom 'overig' bevat het aantal aanvragen dat is afgewezen omdat een alternatieve route kon worden gevolgd om zo het gevaar voor piraterij te vermijden. Daarnaast bevat de kolom één aanvraag die is afgewezen omdat het koopvaardij- schip te klein was om een VPD van elf mariniers te accommoderen.

In de jaren 2011 en 2012 is het VPD-concept verbeterd. Met verschillende maatregelen is de reactiesnelheid verbeterd en is de bijdrage door de reders verlaagd. Paragraaf 4.3 gaat hier verder op in.

3.1.4 Bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties

Van 2009 tot en met 2012 draagt Nederland twaalf maal met een groot schip (fregat, tanker of amfibisch transportschip), drie maal met een onderzeeboot en drie maal met een *Taskforce Commander* en staf bij aan de Navo-operaties *Allied Protector* en *Ocean Shield* en de EU-operatie *Atalanta*. Deze schepen beschikken over verschillende eigen en aanvullende capaciteiten zoals helikopters en *boarding teams*. Om de verschillende capaciteiten met elkaar te kunnen vergelijken zijn de schepen en hun aanvullende capaciteiten omgerekend

naar referentiefregatdagen. Een referentiefregat (waarde 1) komt overeen met de inzet van een M-fregat zonder helikopter en zonder een *Enhanced Boarding Element* (EBE)⁸⁵ gedurende een dag. Voor aanvullende capaciteiten wordt een waarde toegevoegd. Bijlage 3 en de figuur hieronder bevatten een overzicht.



Figuur 4: door NL ingezette eenheden uitgedrukt in referentiefregatdagen.

De operaties worden geleid door de hoofdkwartieren van de Navo en de EU. De hoofdkwartieren stellen hiervoor operatieplannen op, die periodiek worden herzien. Nederland is hier via vertegenwoordigers in de Navo- en EU-hoofdkwartieren altijd bij betrokken. Nederland stemt bij de besluitvorming in met de planning van de operaties in de Noord Atlantische Raad (NAR) van de Navo en het Politiek en Veiligheids- comité van de EU.

Naast de Navo- en EU-operaties wordt door diverse landen, waaronder Australië, Pakistan, Singapore, Thailand, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zuid-Korea een bijdrage aan de bestrijding van piraterij in coalitieverband geleverd via de CMF.⁸⁶ CMF wordt ondersteund door de Verenigde Staten, onder meer met een hoofdkwartier in Bahrein. Nederland draagt niet met schepen bij aan CMF, maar levert wel een personele ondersteuning met één tot drie staf-officieren. Hierdoor wordt uit eerste hand inzicht verkregen in de wijze waarop de operaties zich ontwikkelen.

De onderlinge afstemming tussen alle betrokken militaire eenheden, hoofdkwartieren en civiele organisaties verloopt op operationeel niveau via de SHADE bijeenkomsten in Bahrein. Daarnaast worden op niveau van het hoofdkwartier en de *taskforce* overkoepelende *concepts of operations* en tactische plannen afgestemd. Deze plannen bevatten onderlinge afspraken op grond van consensus.

Verder worden er op tactisch niveau door de commandanten van de *drie taskforces* (Navo, EU en CMF) periodiek gezamenlijke plannen opgesteld voor specifieke piraterijbestrijdingsoperaties in respectievelijk de Golf van Aden en het Somalisch Bassin.⁸⁷ Daarnaast bestaat er wekelijks en soms dagelijks overleg tussen deze drie *force commanders* en hun staven. Hierbij worden de wekelijkse en dagelijkse operatieplannen van de verschillende *taskforces* op elkaar afgestemd.

⁸¹ Beleidskader VPD, Kamerstuk 32706, nr. 9, 15 juni 2011.

⁸² Hierbij hebben twee buitenlands gevlagde schepen (informeel) aangehaakt en zijn op grotere afstand meer schepen meegeevaren.

⁸³ Pas in het najaar van 2011 worden ook Koninkrijksgevlagde schepen van een VPD voorzien. Tot die tijd zijn hierdoor vijf VPD's afgewezen. Dit omdat er in Curaçao een afzonderlijk draaiboek moest komen en dit lang op zich liet wachten.

⁸⁴ Alleen in het geval van in Nederland geregistreerde schepen.

⁸⁵ Alleen in het geval van in Nederland geregistreerde schepen.

⁸⁶ Hiervoor aangeduid als: *Coalition Forces Maritime Component Command* (CFMCC).

⁸⁷ Volgens een roulatieschema stelt steeds een andere *force commander* een plan op voor een regio: Golf van Aden en Somalisch Bassin. Deze plannen worden onderling overeengekomen en hebben de status van een coördinatie overeenkomst. Omdat er tussen de *big three* geen onderlinge hiërarchische militaire verhouding bestaan, hebben deze plannen niet de status van een operatieorder.

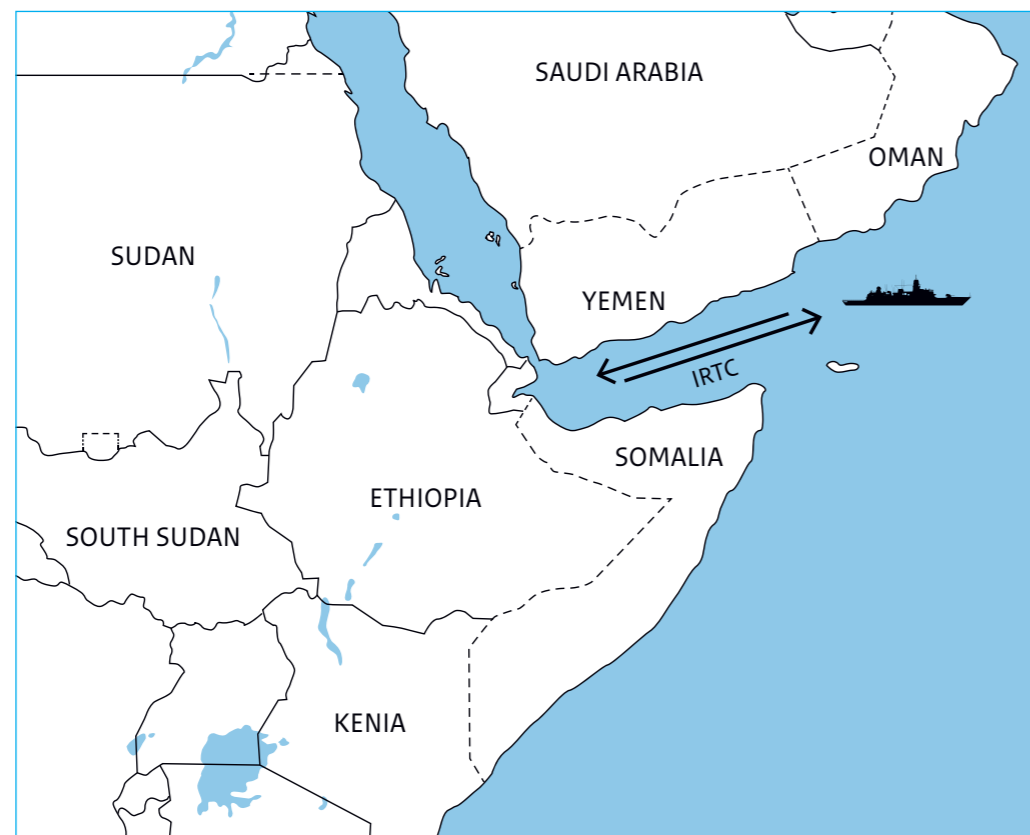
Hieronder wordt per tijdvak de wijze van inzet behandeld. Hierbij komen de opstelling van piraten, de wijze van optreden, de ondervonden problemen en verbeterpunten aan de orde.

Internationale actie en nationaal debat (2009)

In deze periode begint het aantal piraterijaanvallen toe te nemen. De meeste aanvallen worden met *skiffs* in de Golf van Aden uitgevoerd. Daarnaast beginnen de piraten ook met moederschepen en daarachter gesleepte *skiffs* in het Somalisch Bassin te opereren.

In het begin van 2009 voert Hr.Ms. Zeven Provinciën escortes en patrouilles in de IRTC uit. Escortes bestaan uit individuele of groepsescortes waarbij koopvaardij schepen (waaronder Nederlandse) en schepen van internationale organisaties zoals het WFP worden begeleid. De coördinatie van deze operaties komt tot stand in samenspraak tussen de *Force Commander* op zee, het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA) en het *Nato Shipping Centre* (beide in Northwood). Het grootste deel van de begeleiding vindt plaats in de IRTC in de Golf van Aden. De IRTC is sinds 1 februari 2009 in gebruik.

In de tweede helft van 2009 voert Hr.Ms. Evertsen als onderdeel van de operatie Atalanta, naast de Golf van Aden escortering, ook patrouilles in het Somalisch Bassin uit.



Figuur 5: de Internationally Recommended Transit Corridor.

Het Navo-mandaat voor de schepen is beperkt. Zo beschikken de schepen aanvankelijk niet over het mandaat om *opposed boardings* uit te mogen voeren. De overdracht van verdachten van piraterij naar landen in de regio blijkt nog niet goed te verlopen. Voorts verloopt de nationale afstemming tussen Defensie en het OM aanvankelijk niet vlekkeloos. Na de onderschepping van negen vermoedelijke piraten op 18 april 2009 worden deze verdachten vrijgelaten voordat het OM is geïnformeerd. Er is een hulpofficier van justitie aan boord van Hr.Ms. Zeven Provinciën, maar op dat moment garandeert dit nog niet dat de gehele keten van operationele informatievoorziening goed functioneert.

Ook na de onderscheppingen op 29 maart 2009 en 2 december 2009 is Defensie genoodzaakt de vermoedelijke piraten vrij te laten. Met uitzondering van die gevallen waarin een duidelijk Nederlands belang ligt

besloten, lijkt vervolging en berechting in Nederland niet de meest voor hand liggende oplossing.⁸⁸ Voor de operatie Atalanta is in EU-verband overeengekomen dat, indien de aanhoudende lidstaat zijn jurisdictie niet kan of niet wil laten gelden, wordt gezien of één of meer andere lidstaten deze bereidheid en mogelijkheid wel hebben.⁸⁹ Tevens wordt gekeken naar de bestaande overeenkomsten met landen in de regio.

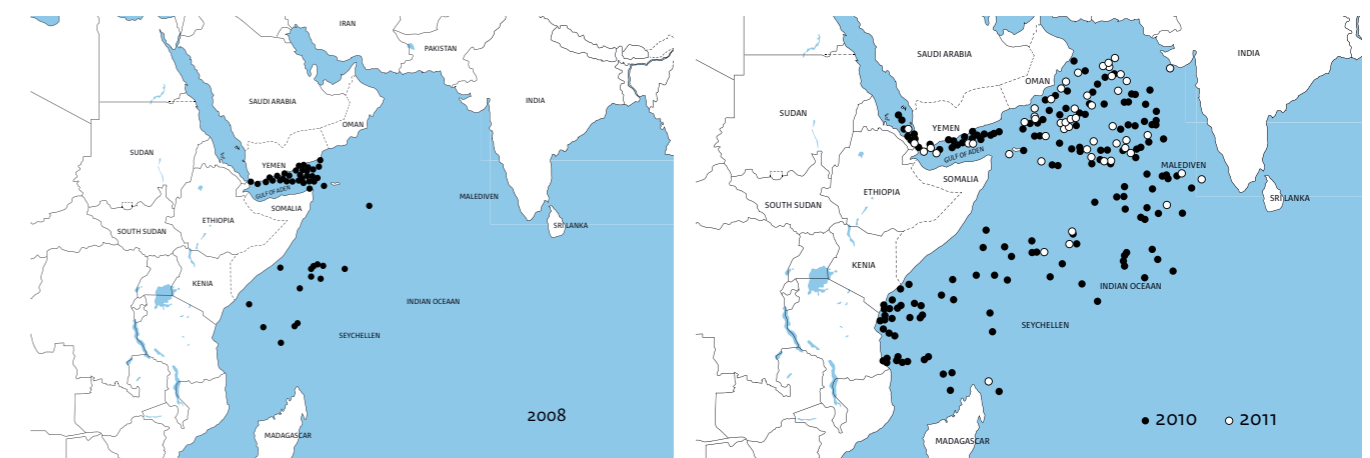
Het dieptepunt in de periode is wellicht de kaping van het Antilliaanse MV Marathon op 7 mei 2009 in de IRTC. Aanvankelijk wordt de afspraak gemaakt dat het schip in een groepskonvooi meevaart, maar het schip kiest er voor om zelfstandig de reis te aanvaarden, met de kaping als gevolg.⁹⁰ In deze periode wordt regelmatig waargenomen dat schepen die extra risico lopen, bijvoorbeeld door hun lage vaart of hun lage vrijboord, geen gebruik maken van de groepskonvoien. Deze besluiten betreffen een eigen afweging van de kapiteins.

Op grond van de geleerde lessen worden veel verbeteringen doorgevoerd, onder meer in de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de commandant van een schip, een toegevoegde hulpofficier van justitie en het OM. Ook de samenwerking tussen de *taskforces*, de coördinatie van de konvoien en de bewustwording bij de reders en kapiteins verbetert.

In deze periode wordt ook duidelijk dat fregatten grote aantallen verdachten moeten kunnen accommoderen. Hr.Ms. Evertsen is in 2009 voorbereid op de opvang van maximaal tien gedetineerden voor maximaal vier dagen. Tijdens de operatie moet het schip 43 drenkelingen en dertien vermoedelijke piraten voor een langere periode embarkeren. Op grond van deze ervaringen zijn werkwijzen en faciliteiten op marineschepen aangepast. Bij latere operaties leidt de accommodatie van verdachten niet tot noemenswaardige problemen.

Robuust internationaal optreden (2010 – mei 2012)

Vanaf 2010 verschuiven de aanvallen door de piraten van de Golf van Aden naar het Somalisch Bassin en de Arabische Zee. Zie hieronder een illustratie.



Figuur 6: verschuiving van het operatiegebied van de piraten.⁹¹

⁸⁸ Het instellen van strafrechtelijke vervolging is in het Nederlandse strafrechtelijke stelsel voorbehouden aan het Openbaar Ministerie (OM). Het OM heeft tot dusver in enkele zaken besloten meerderjarige Somalische verdachten in Nederland te vervolgen wegens vuurwapengeweld tegen Nederlandse militairen en piraterij (art. 381 van het Nederlands Wetboek van Strafrecht: zeeroof). Een dergelijk besluit tot vervolging in Nederland is tot dusver steeds mede ingegeven door aantoonbare Nederlandse belangen, zoals ernstig geweldgebruik tegen Nederlandse militairen.

⁸⁹ Artikel 100-brief, Kamerstuk 29521, nr. 90, 19 december 2008.

⁹⁰ Zie voor de volledige toedracht het verslag van het spoeddebat. 13 mei 2009, Handelingen Tweede Kamer-20082009-6487-6508 (Handelingen spoed debat kaping NL MV Marathon).

⁹¹ Analyse van gegevens van het International Maritime Bureau door US. Government Accountability Office, in GAO Testimony, 'Updating U.S. Counter piracy Action Plan Gains Urgency as Piracy Escalates off the Horn of Africa' (2011), 22.

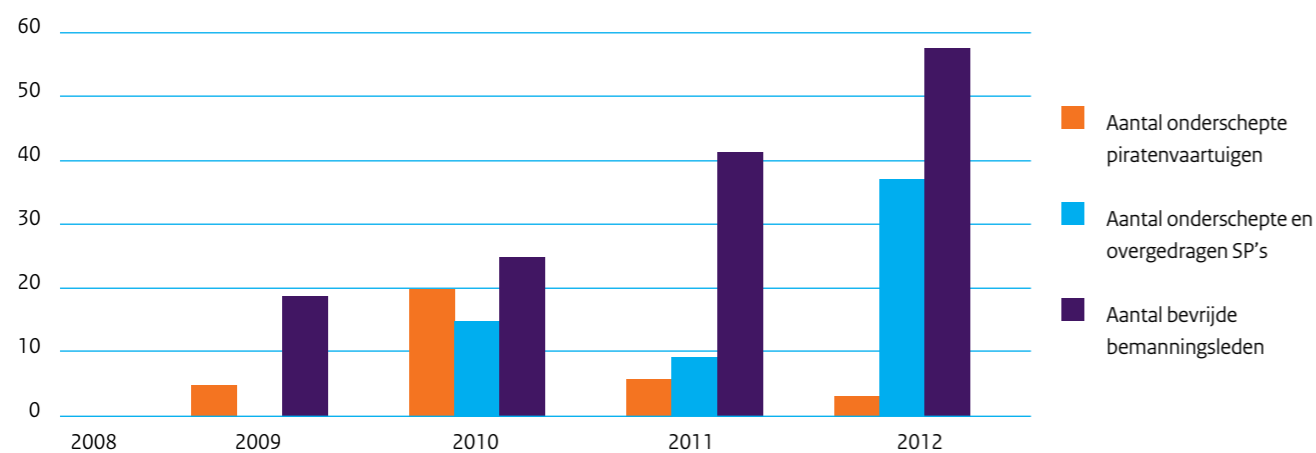
De trend is dat de vermoedelijke piraten in grotere *Pirate Actions Groups* (PAG's), bestaande uit een moederschep met verschillende kleine vaartuigen, in aanvalsgebieden op steeds grotere afstand uit de kust opereren. Door het gebruik van moederschepen kunnen de piraten langer op zee verblijven en daardoor in aanvalsgebieden op grotere afstand vanaf de kust opereren. Vanwege de uitgestrektheid van het gebied en het beperkte aantal marineschepen en patrouillevliegtuigen is het lokaliseren van de PAG's vaak lastig. Daarnaast zijn PAG's lastig te onderscheiden van vissers die ook met moederschepen en skiffs opereren.

In deze periode wordt het optreden van de aanwezige marines geleidelijk aan steeds robuuster. De vaartuigen van piraten worden in grote getalen onderschept en vaak vernietigd. Figuur 7 hieronder bevat een overzicht. Het hoogtepunt is wellicht de bevrijding van de vijftien koppige bemanning van het Duitse schip *Tai Pan* door Hr.Ms. Tromp in 2010.⁹² De tien vermoedelijke piraten worden na tussenkomst van een Nederlandse rechtbank overgedragen aan de Duitse justitie.

Uit dit overzicht blijkt dat het totale aantal succesvolle overdrachten van onderschepte vermoedelijke piraten aan nationale autoriteiten voor vervolging, in eerste instantie, beperkt blijft. Regelmatig weten de verdachte piraten te ontkomen, vaak ontbreekt voldoende bewijs of is er geen land dat tot vervolging wil overgaan. Na 2011 begint het aantal door Nederlandse marineschepen overgedragen verdachten van piraterij te stijgen. Dit betreft veelal gevallen waarin de piraten, die zich geleidelijk agressiever gaan opstellen, het vuur openen op Nederlandse militairen. Het aantal overgedragen verdachte piraten is niet op voorhand gedefinieerd als een maatstaf voor het succes van de antipiraterijoperaties. De analyse van het aantal onderschepte en overgedragen verdachte piraten is waardevol en toont aan dat de samenwerking tussen alle betrokken partijen geleidelijk aan verbetert, maar wordt hier niet gepresenteerd als (deel)evaluatie van het vervolgingsbeleid.

Daarnaast is het onderscheppen en aan boord nemen van piraten met het oog op overdracht voor vervolging en berechting slechts één van de middelen die een commandant op zee kan inzetten. Hij kan er ook voor kiezen de vermoedelijke piratenvaartuigen in een eerder stadium te onderscheppen. Indien een vermoedelijk piratenvaartuig snel na vertrek nabij de kust wordt onderschept, voordat het een aanval heeft kunnen uitvoeren, kan de juridische bewijslast voor succesvolle vervolging ontbreken. Dit soort preventieve operaties kan echter even goed effectief zijn voor de bescherming van koopvaardij schepen. Welk middel het meest geschikt is, is afhankelijk van de situatie.

De onderstaande figuur bevat een weergave van de aantallen onderschepte piratenvaartuigen, onderschepte en overgedragen verdachten van piraterij en bevrijde bemanningsleden. Bijlage 5 bevat een meer uitgebreide tabel met daarin de bijdrage per uitgezonden marineschip.



Figuur 7: aantallen onderschepte piratenvaartuigen, verdachte piraten en bevrijde bemanningsleden.

⁹² Deze operatie is onder nationale vlag uitgevoerd omdat MV Taipan zich net buiten het operatiegebied van EUNAVFOR Atalanta bevond.

Het optreden in de periode 2010 tot en met mei 2012 bestaat, net als in de vorige periode, uit patrouilles in de Golf van Aden en in het Somalisch Bassin. Daarnaast wordt ook dicht bij de kust geopereerd om inlichtingen te verzamelen en vinden *engagement* activiteiten plaats, bijvoorbeeld gesprekken met vertegenwoordigers van de regering en de lokale bevolking. Ook wordt met nieuwe tactieken geëxperimenteerd. Medio 2010 wordt voor het eerst een onderzeeboot ingezet voor het verzamelen van inlichtingen en leidt het ontbreken van een helikopter aan boord van Hr.Ms. Johan de Witt tot het gebruik van landingsvaartuigen als *forward operating base*. Dit concept wordt later ook succesvol door Spanje en door Hr.Ms. Rotterdam (2012) toegepast.

In het najaar van 2010 en het voorjaar van 2011 maken de piraten incidenteel gebruik van een gekaapt groot koopvaardij schip als moederschep, om vanaf een dergelijk schip aanvallen op andere koopvaardij schepen te ondernemen. Een voorbeeld hiervan is het gekaapte MV Irene SL. Het lukt de piraten niet om hiermee succesvolle aanvallen uit te voeren. Een van de oorzaken hiervan is dat Hr.Ms. De Ruyter in maart 2011 het schip (aanvankelijk *covert*) volgt en tegelijkertijd koopvaarders in de omgeving waarschuwt. Naast MV Irene SL zijn tot de zomer van 2011 ook andere gekaapte koopvaardij schepen, zoals MV York, als moederschep gebruikt.⁹³ Het is bekend dat deze schepen zijn gebruikt voor het bevoorraden van andere gekaapte schepen, maar voor zover bekend worden er nauwelijks aanvallen vanaf dit soort grote moederschepen ondernomen. Hoewel eerst wordt gedacht dat dit een echte *'gamechanger'* voor de piraten is, blijkt, bijvoorbeeld uit het tegenspel van Hr.Ms. De Ruyter, dat dit soort schepen te makkelijk te volgen is voor marine-eenheden.⁹⁴ Vanaf de zomer van 2011 worden gekaapte schepen niet meer als moederschep gebruikt en gebruiken piraten lokale gekaapte *dhows* als moederschep.

In de tweede helft van deze periode wordt het optreden van de Nederlandse en andere marines proactiever. In de periode tot eind 2010 worden grote aantallen piratenvaartuigen onderschept, maar het wordt steeds duidelijker dat het tot dan gevoerde, naar verhouding reactieve, beleid, 'dweilen met de kraan open' is. Het inmiddels zeer uitgestrekte operatiegebied van de piraten vraagt om een meer proactieve tactiek.

Beleidsmatig heeft dit tot gevolg dat de interdepartementale beleidsnotitie uit 2006 wordt geactualiseerd naar zes beleidslijnen (zie paragraaf 2.4.3). Hiermee wordt een meer geïntegreerde benadering nagestreefd. Voor de maritieme operaties betekent dit dat er op beperkte schaal *Key Leader Engagement*, ofwel gesprekken met vertegenwoordigers van de Somalische bevolking en overheid, uitgevoerd gaan worden.

Daarnaast verlegt de Nederlandse *force commander* van OOS in maart 2011 de geografische focus van zijn operaties tot aan de kustlijn. Zo wordt de bewegingsvrijheid van piraten nabij hun operatiegebied beperkt en worden de acties van de piraten in een eerder stadium belemmerd. Een van de nichecapaciteiten die Nederland hiertoe bijdraagt zijn de versterkte marinierseenheden. Deze gespecialiseerde eenheden maken een meer proactieve benadering mogelijk. Zo wordt met relatief kleine ingrepen het optreden van de vermoedelijke piraten belemmerd. Ook worden na de inzet van Hr.Ms. Tromp en De Ruyter in 2011 de *boarding teams*, mede op grond van het ervaren geweldsniveau in 2010, uitgebreid met personeel en materieel voor communicatie, medische zorg en vuursteun (*enhanced*).

Een andere nichecapaciteit die Nederland vanaf september 2010 verschillende keren inzet zijn de onderzeeboten. Onderzeeboten zijn zeer bruikbaar voor het verzamelen van informatie voor de kust van Somalië. Onderzeeboten kunnen ongezien, gedurende langere tijd, ononderbroken waarnemen en zo de *situational awareness* vergroten. De onderzeeboot beperkt de mogelijkheid van piraten om ongezien naar zee te gaan. Doordat de onderzeeboot ongezien kan opereren, bestaat er gelegenheid om de voorbereidingen van piraten in het kustgebied waar te nemen. Door de aanwezigheid van schepen kunnen piraten kiezen hun acties uit te stellen. Deze voordelen worden vooral van belang in 2012, wanneer de piraten zich steeds meer gaan schuilhouden in normale visserijgebieden. De waargenomen informatie wordt door de onderzeeboot via een satellietverbinding aan het CTF 508 hoofdkwartier doorgeven, waardoor helikopters en schepen de piraten vervolgens kunnen onderscheppen.

⁹³ <http://www.oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=00000130>.

⁹⁴ <http://www.idaratmaritime.com/wordpress/?p=290>.

Op 5 april 2012⁹⁵ wordt de Kamer geïnformeerd over het besluit van de EU om het operatiegebied voor de operatie Atalanta uit te breiden tot en met de kuststrook van Somalië. Hierdoor wordt het mogelijk logistieke kampen van de piraten op deze kuststrook vanuit de lucht aan te vallen. Dit concept is eenmaal, in mei 2012, door de EU toegepast. Bij deze operatie is Hr.Ms. van Amstel niet direct betrokken. De helikopter van het schip verzamelt wel inlichtingen die mede voor deze operatie worden gebruikt. De aanval heeft weliswaar een afschrikwekkend effect, maar draagt er ook aan bij dat de piraten de meeste grote kampen verlaten.⁹⁶

Ook de piraten passen hun tactieken aan. Doordat de vermoedelijke piraten hun logistieke voorbereidingen meer vanuit bewoonde gebieden gaan uitvoeren wordt het moeilijker om de piraten te volgen en lastiger om hen direct na vertrek te onderscheppen. Daarnaast maakt het gebruik van grotere *dhow's* als moederschep, grote logistieke kampen minder noodzakelijk. Door de afname in het gebruik van grotere logistieke kampen en om slachtoffers te voorkomen, wordt robuust optreden minder opportuun. Hierbij speelt ook het veranderende politieke klimaat een rol: op 20 augustus 2012 treedt de *Somali Federal Government* (SFG) aan.

De operaties kennen ook in deze periode diverse tekortkomingen. Zo heeft vrijwel altijd een gebrek aan voldoende luchtverkenningseenheden bestaan. Nederland beschikt na 2005 niet meer over maritieme patrouillevliegtuigen. Vanwege het transitieproces van de Lynx naar de NH-90 blijkt het niet altijd mogelijk om de uitgezonden schepen met een helikopter uit te rusten. Het ontbreken van een boordhelikopter bij Hr.Ms. Johan de Witt maakt het in 2010 onmogelijk om zelf vanuit de lucht een zee- of kustgebied te verkennen. Dit probleem is op verschillende wijzen gemitigeerd. De amfibische transportschepen hebben op creatieve wijze van hun landingsvaartuigen gebruik gemaakt. Deze landingsvaartuigen worden als *forward operating base* gebruikt, maar kunnen met een vijftien koppige bemanning in brede formatie ook een groot zeegebied af zoeken. Daarnaast beperkt een ontbrekende helikopter de mogelijkheden voor de medische afvoerketen. Dit maakt een nauwgezette risicoafweging en een nauwkeurige planning, in samenhang met andere schepen met geavanceerde medische faciliteiten, noodzakelijk.

Daarnaast zijn er in 2011 beperkingen aan het opereren met de *Rigid-Hull Inflatable Boat* (RHIB).⁹⁷ De RHIB's kennen, indien volledig bemand en uitgerust voor het *enhanced boarding element* (EBE), beperkingen in snelheid en manoeuvreerbaarheid. Deze lacune wordt later in 2012 verbeterd met de introductie van de *Fast Raiding Interceptor and Special Forces Craft* (FRISC) vanaf de inzet van Hr.Ms. Rotterdam. Overigens blijven de RHIB's in gebruik. Door bij de opleidingen en het gebruik goed rekening te houden met de manoeuvreereigenschappen, blijft het inzetten van de RHIB's goed mogelijk. De combinatie met de FRISC biedt Hr.Ms. Rotterdam aanvullende inzetmogelijkheden.

In deze periode kristalliseren procedures en tactieken zich verder uit. Zo wordt binnen het Navo OOS-mandaat de arrestatie van verdachten van piraterij door Nederlandse autoriteiten mogelijk met het invoeren van de zogenaamde 'juridische seconde'.⁹⁸ Ook wordt het gebruik van geweld bij zogenaamde *citadel cases*,⁹⁹ bijvoorbeeld bij de bevrijding van de bemanning van het MV New York op 29 januari 2011 door Hr.Ms. de Ruyter, doeltreffend gedelegeerd aan operationele commandanten.

Containment en engagement (2012)

Vanaf 2012 worden de aanvallen van de piraten minder succesvol. Ze grijpen naar alternatieve, meer kleinschalige methoden. Enerzijds door *covert* operaties nabij de kustgebieden uit te voeren, anderzijds door met *skiffs* aanvallen ver uit de kust uit te voeren.

⁹⁵ Tweede aanvulling artikel 100-brief, Kamerstuk 29521, nr. 182, 5 april 2012.

⁹⁶ Het verlaten van de grote kampen begon voor deze aanval.

⁹⁷ Eindevaluatie, Kamerstuk 32706, nr. 26, 22 maart 2012, 23.

⁹⁸ Een Nederlands oorlogsschip heeft op gezag van het OM de mogelijkheid om een vermoedelijke piraat aan te houden (onderscheppen). Het Navo OOS-mandaat staat dit echter niet toe en daarom wordt de onderschepping/aanhouding als een nationale en niet als een Navo operatie uitgevoerd. Om dit mogelijk te maken wordt voor korte duur het operationeel gezag (OPCON) overgedragen van Navo naar Nederland. Dit noemen we de 'juridische seconde'.

⁹⁹ Hierbij bevindt de bemanning zich veilig in een afgesloten ruimte zodat op veilige wijze een interventie uitgevoerd kan worden.

De proactieve werkwijze gericht op het voorkomen van aanvallen wordt in deze periode verder verfijnd. Zo wordt de Nederlandse onderzeeboot ingezet met een commandostructuur waarbij deze directer binnen de *taskforce* op zee wordt geïntegreerd. Op deze manier worden informatie en opdrachten sneller uitgewisseld.

Daarnaast wordt de inzet van luchtverkenning verbeterd door de eerste Nederlandse inzet van onbemande vliegtuigjes tijdens de inzet van Hr.Ms. Rotterdam eind 2012. Deze is vooral ingezet in gebieden nabij de kust. Hierdoor wordt het gebrek aan patrouillevliegtuigen voor een deel gecompenseerd en wordt waardevolle informatie verzameld.

Voor het eigen optreden worden operaties nabij de kust steeds belangrijker. De piraten verhullen hun operaties te midden van legitieme activiteiten zoals visserij. Ze zijn moeilijker op te sporen en *situational awareness* in het kustgebied wordt belangrijker. In plaats van het toepassen van robuuste vormen van optreden, wordt het belangrijker om een goede relatie met de lokale bevolking op te bouwen. Uit gesprekken met de bevolking blijkt dat de marineschepen als een bedreiging worden gezien. Met patrouilles nabij de kust en gesprekken met vertegenwoordigers van de lokale bevolking wordt begrip gecreëerd, wordt veel informatie verkregen en worden piraterijactiviteiten ontmoedigd. Deze activiteiten dragen bij aan het beperken van de bewegingsvrijheid van vermoedelijke piraten. De patrouilles worden uitgevoerd aan boord van marinevaartuigen, zonder aan land te gaan.

In deze periode wordt extra ingezet op het van de grond krijgen van regionale justitiële voorzieningen. Mede als gevolg van deze inspanningen zijn er in 2012 succesvolle overdrachten aan landen in de regio.

Ook in deze periode doen zich specifieke problemen voor. Tijdens de operaties opereren de schepen vaak op grote afstand van elkaar. Geweldgebruik en de detentie van grote aantallen verdachten van piraterij vereisen medische voorzieningen die niet in het ontwerp van alle schepen zijn voorzien. Hiertoe moeten de schepen fysiek worden aangepast en worden specifieke medische teams samengesteld. De beschikbare ruimte voor medische faciliteiten verschilt per schip. Amfibische transportschepen zoals Hr.Ms. Rotterdam kunnen met een uitgebreide medische faciliteit worden uitgerust. Ook de grotere LC-fregatten, zoals Hr.Ms. Tromp en Hr. Ms. Evertsen, maar ook een bevoorradingsschip zoals Hr.Ms. Zuiderkruis, kunnen met aanvullende medische faciliteiten worden uitgerust. Voor het kleinere M-fregat Hr.Ms. Van Amstel blijkt dit moeilijker. Ondanks pogingen blijkt het niet mogelijk om dit schip met een *advanced resuscitation team* (ART, chirurgische capaciteit) uit te rusten. Het schip moet rekening houden met de beschikbaarheid van medische ondersteuning vanaf de wal of van andere eenheden in het operatiegebied. Dit heeft een beperking van de operationele flexibiliteit tot gevolg, welke is gecompenseerd met een nauwgezette planning door de staf en een voortdurende risicoanalyse door het schip.

3.1.5 Overige instrumenten

Naast de hiervoor genoemde primaire instrumenten levert Defensie ook bijdragen aan ondersteunende 'overige instrumenten'. Defensie draagt bij aan deze activiteiten als onderdeel van de geïntegreerde benadering in de regio, waarbij het ministerie van BZ de leiding heeft. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de bijdragen van Defensie aan deze geïntegreerde benadering, maar is nadrukkelijk geen analyse van de integrale aanpak in de Hoorn van Afrika.

De ingezette instrumenten zijn bedoeld om de informatiepositie van Nederland te versterken, internationaal invloed uit te oefenen, de oorzaken van instabiliteit aan te pakken en de justitiële capaciteit in de regio te versterken om zo de piraterij lokaal te bestrijden. Hieronder volgt een kort overzicht.¹⁰⁰

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

Het *Counter Piracy Programme* van het UNODC bevordert met de ontwikkeling van detentiecapaciteit en rechtspraak een doelmatige en humane bestrijding van piraten in de regio. In overeenstemming met de VN-veiligheidsraadresolutie 1976 en meer recente resoluties, ondersteunt UNODC de Somalische maritieme instanties voor rechtshandhaving en regionale instanties in onder andere Kenia, de Seychellen, Mauritius

¹⁰⁰ Van de activiteiten in deze paragraaf vallen alleen de bijdrage van Defensie binnen de scope van deze beleidsdoorlichting. De activiteiten van BZ en V&J worden slechts kort geschetst om een volledig beeld te beschrijven.

en Tanzania. De Nederlandse militaire bijdrage bestaat tussen 2010 en 2012 uit één functionaris. Deze *Police Advisor* werkt binnen het *Counter Piracy Programme* van UNODC en voert werkzaamheden uit ten behoeve van het bijstaan van de politie, verzorgt trainingen en begeleidt transfers.¹⁰¹

African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA)

Ten behoeve van de bredere veiligheidsproblematiek van Somalië ondersteunt Nederland dit Amerikaanse programma met personele en financiële middelen.¹⁰² Het programma leidt Afrikaanse militairen op die vervolgens deelnemen aan *The African Union Mission in Somalia (AMISOM)*. AMISOM heeft op grond van de VN resoluties 1772 (2007), 2010 (2011) en 2036 (2012) het mandaat voor een vredesbewarende (*peacekeeping*) missie gericht op vrede, veiligheid en stabiliteit in Somalië.

Als onderdeel van dit programma vinden in 2011 en 2012 in Burundi en Uganda trainingen plaats van Afrikaanse legereenheden van de Afrikaanse Unie. Het betreft twee à drie trainingen per land per jaar. Per training, waaraan Defensie met twee à drie functionarissen bijdraagt, wordt een bataljon (3500 soldaten) opgeleid.

Ontwikkelingssamenwerking (OS)

Defensie levert weliswaar geen directe bijdrage aan de OS-activiteiten van BZ, maar de Defensie inspanningen kunnen niet los van OS worden gezien. Somalië is geen OS-partnerland van Nederland. Militaire inzet alleen is niet voldoende om de dreiging van piraterij weg te nemen; in 2011 is besloten de OS-inspanningen in Somalië in beperkte mate uit te breiden. Deze inspanningen zijn er op gericht de oorzaken van instabiliteit aan te pakken. Door de opbouw en de versterking van justitiële capaciteit in de regio kan piraterij lokaal worden bestreden.¹⁰³

Derhalve draagt Nederland bij aan het *Somalia Stability Fund* en sinds 2012 aan het *Trustfund on Piracy off the Coast of Somalia*. Daarnaast levert Nederland een bijdrage aan de capaciteitsopbouw voor regionale parlementen via de *Association of European Parliamentarians for Africa*, veiligheidsinitiatieven op gemeenschapsniveau (*Danish Demining Group*) en via Oxfam en Care aan wederopbouw in Somalië. In 2012 besluit Nederland zich vanaf 2013 via de EU trainingsmissie in Somalië (EUTM Somalië) in te zetten voor het versterken van de Somalische veiligheidstroepen en voor de opbouw van maritieme capaciteit middels de *EU Regional Maritime Capability Building missie* EUCAP Nestor.

3.2 Ingezette budgetten

De totale uitgaven van Defensie voor de inzet in antipiraterijmissies bedragen in de periode van 2006 tot en met 2012 circa € 65,2 miljoen.

3.2.1 Uitgaven Defensie aan antipiraterijmissies

Voor de inzet in antipiraterijmissies in de periode van 2006 tot en met 2012 heeft Defensie een bedrag van € 89,9 miljoen geraamd (zie bijlage 3 voor een uitgebreid overzicht van de ramingen). De totale uitgaven van Defensie voor de inzet bedroegen uiteindelijk € 65,2 miljoen. Tabel 6 bevat een overzicht.

¹⁰¹ Tussentijdse evaluatie 2012, Kamerstuk 29521, nr. 208, 15 mei 2013.

¹⁰² Meer informatie over de Nederlandse bijdrage aan ACOTA is opgenomen in de brief Tussentijdse evaluatie overige operaties 2012, Kamerstuk 29521, nr. 208, 15 mei 2013.

¹⁰³ Brief BZ, Kamerstuk 22831, nr. 63, 16 september 2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totaal
Nationale bescherming internationale organisaties								3.680
WFP*			3.680					3.680
Individuele bescherming Koninkrijksgevlagde schepen								2.380
VPD's						364	3.514	3.878
Investeringen VPD-pakketten							2.800	2.800
Ontvangsten VPD's						-200	-4.098	-4.298
Bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties								62.826
Ocean Shield					4.386	7.788	21.191	33.365
Allied Protector				1.876				1.876
Atalanta**				5.951	11.049	3.297	6.188	26.485
CMF/CMFCC***			139	256	196	244	265	1.100
Overige instrumenten								444
UNODC*					49	98	42	189
ACOTA*						43	212	255
TOTAAL								69.330
Correctie additionele uitgaven BZ (buiten scope)*								-4.124
TOTAAL (scope beleidsdoorlichting)			139	8.083	15.631	11.493	29.860	65.206
Ramingen 2006-2012			150	11.675	17.100	13.246	47.691	89.862
Verschil ramingen-realisatie 2006-2012			+11	+3.592	+1.496	+1.753	+17.831	+24.656

* Binnen de HGIS kwamen de additionele uitgaven van deze missies ten laste van het budget voor humanitaire hulp op de begroting van het ministerie van BZ. Derhalve vallen deze additionele uitgaven buiten de scope van deze beleidsdoorlichting.

** Defensie heeft van 2009 tot en met 2012 in het kader van Atalanta bijgedragen aan de bescherming van schepen van het WFP. Derhalve zijn deze additionele uitgaven ondergebracht bij de post Atalanta.

*** Omdat CMFCC is overgegaan in CMF, zijn deze posten samengevoegd.

Tabel 6: overzicht uitgaven, bedragen x € 1.000,-

Tabel 6 maakt duidelijk dat de ramingen hoger zijn dan de werkelijke realisatie. Defensie baseert ramingen voor missies op de, op dat moment, meest actuele uitgangspunten. Dit impliceert dat er tot op zekere hoogte onzekerheden bestaan in de uitgangspunten. Om het risico op een te lage raming van het benodigde budget zoveel mogelijk uit te sluiten, hanteert Defensie het principe van conservatief ramen. Hierbij wordt in de raming per post een bedrag opgenomen dat in vrijwel ieder geval voldoende is voor de financiële dekking van die post. In de realisatie blijkt vaak dat hierdoor onderrealisatie ontstaat.

De uitgaven voor antipiraterijoperaties zijn grotendeels gefinancierd vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS: € 62,8 miljoen) en voor een klein deel vanuit de reguliere defensiebegroting (€ 2,4 miljoen). De HGIS-voorziening is sinds 1997 een budgettaire constructie binnen de rijksbegroting waarin de uitgaven van de verschillende departementen op het gebied van buitenlands beleid zijn gebundeld bij Buitenlandse Zaken. De nationale bescherming van internationale organisaties, bijdragen aan de militaire Navo- en EU-operaties en overige operaties zijn uit de HGIS-voorziening betaald. De individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde schepen is uit de defensiebegroting gefinancierd.

In de defensiebegroting is onder beleidsartikel 1 'Inzet' (tot aan 2013 was dit artikel 20) een structurele voorziening voor additionele uitgaven¹⁰⁴ aan crisisbeheersingsoperaties door de krijgsmacht opgenomen. Deze voorziening is een reservering om bij inzet van Defensie in lopende en toekomstige missies de additionele uitgaven te kunnen financieren. De voorziening waarborgt dat missies geen verdringingseffect hebben op de budgetten uit de defensiebegroting die zijn gereserveerd voor de reguliere bedrijfsvoering, instandhouding en gereedstelling van de krijgsmacht.

¹⁰⁴ De additionele uitgaven die Defensie ten laste kan brengen van de HGIS-voorziening zijn uitgaven die worden gemaakt indien inzet plaatsvindt.

De antipiraterijoperaties CMF (voorheen CFMCC), de EU-operatie Atalanta en de Navo-operaties *Ocean Shield* en *Allied Protector* zijn gefinancierd vanuit de HGIS-voorziening.

De nationale inzet van VPD's en de investeringen in de VPD-pakketten vallen niet binnen de HGIS-criteria voor crisisbeheersingsoperaties. Financiering van deze kosten vindt plaats vanuit de reguliere defensiebegroting binnen het beleidsartikel 1 'Inzet, overige inzet'. De additionele uitgaven voor de inzet van VPD's worden verdeeld tussen Defensie en de reders.

De investeringsuitgaven voor VPD-pakketten zijn gefinancierd uit beleidsartikel 7 'Ondersteuning door krijgsmacht Defensie Materieel Organisatie'. Het betreft 30 VPD-pakketten en vier *pre-stock* locaties.¹⁰⁵ Deze investering is in 2012 en 2013 gedaan. Het jaar 2013 valt buiten het bereik van deze beleidsdoorlichting.

3.2.2 Ontwikkelingen

Op grond van de uitgaven voor piraterijbestrijding kunnen de volgende ontwikkelingen worden waargenomen:

- Vóór 2008 neemt Defensie niet deel aan antipiraterijmissies. Na 2008 intensificeert de deelname en stijgen de uitgaven.
- In 2011 is er een daling in de uitgaven aan antipiraterijmissies. De daling van de uitgaven is geheel toe te schrijven aan de verminderde deelname aan Atalanta (een daling van circa 75% ten opzichte van 2010). Reden voor deze daling is dat in 2011 slechts één schip (Hr.Ms. Zuiderkruis) wordt ingezet ten opzichte van drie schepen in 2010 (Hr.Ms. Tromp, Johan de Witt en Amsterdam). In 2011 stijgen de uitgaven aan de andere missies (CMF en OOS) en worden voor het eerst de VPD's ingezet. Deze inzet compenseert de verminderde deelname aan Atalanta echter niet.
- In 2012 stijgen de uitgaven voor antipiraterijmissies fors vanwege:
 - Een hogere bijdrage aan *Ocean Shield*, veroorzaakt door een wijziging van de Nederlandse bijdrage. De Hr.Ms. Rotterdam wordt ingezet in plaats van de Hr.Ms. Tromp en er worden twee Cougar helikopters ingezet in plaats van één Lynx-helikopter. Daarnaast worden een *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV) en een onderzeeboot ingezet.
 - Een hogere bijdrage aan Atalanta. Er wordt zes maanden een AVPD ingezet ter bescherming van schepen van het WFP. Daarnaast wijzigt het operatieconcept van de schepen gewijzigd. Voor het uitvoeren van gerichte acties om piraten af te schrikken, op te sporen en op te pakken, worden aanvullende capaciteiten ingebracht.
 - De investeringen voor VPD-pakketten.
 - De hogere realisatie van VPD's, omdat in 2012 meer VPD's worden ingezet dan in 2011 (32 VPD's in 2012 ten opzichte van 11 in 2011).

3.3 Deelconclusie

Defensie zet van 2006 tot 2012 vier instrumenten in voor de bescherming van kwetsbare scheepvaart nabij Somalië:

- nationale bescherming van schepen van internationale organisaties;
- individuele bescherming aan Koninkrijksgevlagde koopvaardijsschepen;
- bijdragen aan de militaire Navo- en EU-operaties;
- overige instrumenten.

Deze instrumenten worden niet allemaal gelijktijdig ingezet gedurende de onderzoeksperiode. Ook de wijze waarop de instrumenten worden toegepast wijzigt. Hieruit komende de volgende ontwikkelingen naar voren:

- De wijze van optreden verandert van reactief naar proactief en preventief. Aanvankelijk opereren de piraten vooral in de Golf van Aden. In dit relatief kleine gebied is reactief optreden, in combinatie met konvooi-operaties, doeltreffend. De piraten breiden vanaf 2010 hun operatiegebied uit. Het reactieve optreden met een beperkt aantal schepen en vliegende eenheden is in een groot oceaangebied niet doeltreffend. De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, reageert hierop door meer eenheden beschikbaar te stellen en de tactiek aan te passen. De marine-eenheden verplaatsen hun

aandachtsgebied naar de kust, waardoor de vermoedelijke piraten dicht bij de kust kunnen worden opgepakt.

- De wijze van optreden in Navo- en EU-verband wordt steeds pro-actiever. Geleidelijk aan worden steeds meer bevoegdheden naar de commandanten op zee gedelegeerd. Daarnaast worden de mogelijkheden om de piraten aan te pakken steeds verder uitgebreid, vooral door ook op land te mogen opereren (operatie Atalanta).
- Om het proactief en robuust optreden mogelijk te maken worden capaciteiten aangepast. Er wordt verschillende keren een extra versterkte marinerseenheid gebruikt. Vanaf september 2010 wordt regelmatig een onderzeeboot ingezet en vanaf eind 2012 wordt gebruik gemaakt van onbemande vliegtuigen.
- De uitvoering van individuele bescherming verschuift van escortes door marineschepen naar het gebruik van VPD's. Met deze vorm van bescherming kunnen schaarse marineschepen voor andere taken worden ingezet. In de operatie Atalanta worden autonome VPD's gebruikt voor de bescherming van humanitaire transporten van het WFP en logistieke transporten voor de AMISOM. Daarnaast worden VPD's nationaal toegepast bij de bescherming van individuele Koninkrijksgevlagde schepen.
- Geleidelijk worden *engagement* activiteiten, gericht op het onderhouden van contacten met de plaatselijke bevolking zoals vissers en lokale vertegenwoordigers, steeds belangrijker.
- Met het gewijzigde optreden stijgt de omvang van de uitgaven voor piraterijbestrijding. De ingezette schepen worden met steeds meer *enablers* uitgerust.

Aanvankelijk functioneren de instrumenten nog niet als voorzien. Er moeten verschillende implementatieproblemen worden overwonnen:

- In 2008 staat het zeerecht het optreden in de territoriale wateren van Somalië niet toe. De VN-veiligheidsraad maakt het optreden daar mogelijk met de resolutie 1846 (2 december 2008) onder hoofdstuk 7 van het VN-Handvest.
- In 2009 verloopt de samenwerking met het OM aanvankelijk niet vlekkeloos. Deze situatie wordt snel ten goede gekeerd.
- Tot 2011 worden opgepakte piraten niet altijd vervolgd omdat landen niet over de capaciteit of de wil beschikken om piraten te vervolgen. Dit verbetert sterk vanaf 2012.
- Het VPD-concept wordt voortdurend verbeterd. Zo wordt bijvoorbeeld de reactiesnelheid vergroot.
- Door de overgang van de Lynx naar de NH-90 helikopter is het niet altijd mogelijk om de uitgezonden schepen met een helikopter uit te rusten. Door innovatief gebruik van de bestaande capaciteit wordt dit gemis goed ondervangen. Bij ieder type schip worden specifieke maatregelen getroffen om de benodigde medische voorzieningen en detentiecapaciteit te realiseren.
- Op grond van de eerdere ervaringen worden de *boardingteams* vanaf 2011 uitgebreid (*enhanced*).

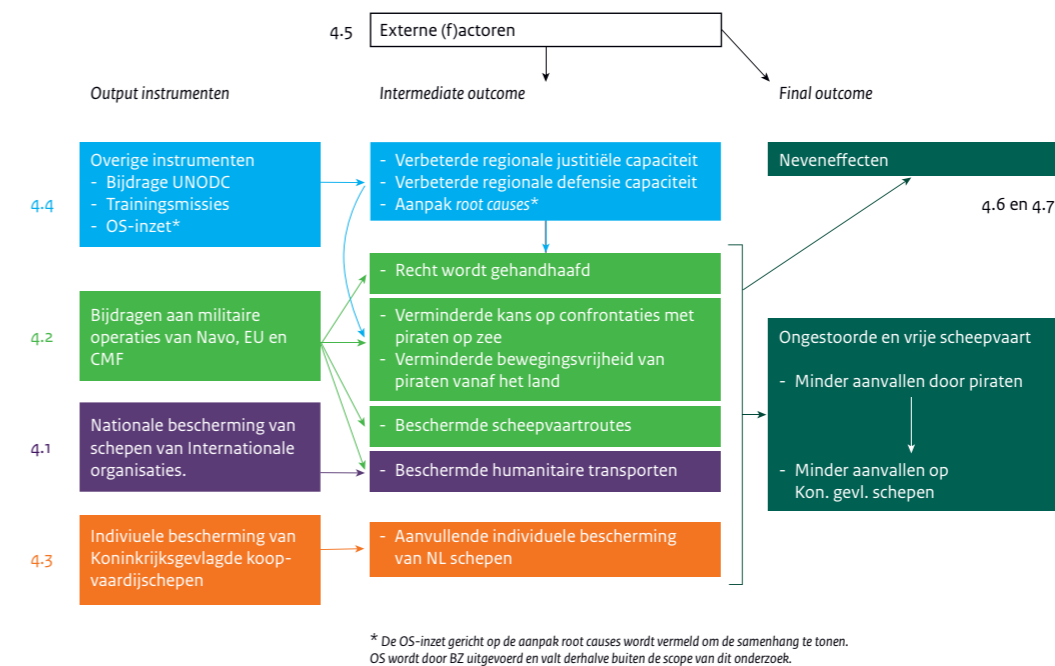
¹⁰⁵ Een *pre-stock* locatie is een logistieke voorziening voor de opslag van wapens en materieel nabij het inzetgebied.



4. Beoordeling gevoerde beleid, uitvoering en bereikte effecten

In het vorige hoofdstuk zijn de beleidsinstrumenten uitgewerkt die de Nederlandse overheid heeft ingezet ten behoeve van de piraterijbestrijding. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de effecten die deze instrumenten teweeg hebben gebracht.

In de onderstaande figuur wordt de in hoofdstuk 2 afgeleide beleidstheorie weergegeven met daarin vermeld in welke paragraaf welk deel van het beleid wordt behandeld.



Figuur 8: structuur hoofdstuk en beleidstheorie.

In de volgende paragrafen worden per instrument de doelmatigheid en doeltreffendheid van de beleidsuitvoering behandeld.

4.1 Bescherming van schepen van internationale organisaties

4.1.1 Doeltreffendheid

Nederlandse marineschepen escorteren in 2008 gedurende vijf maanden en twee weken alle zeetransporten met humanitaire goederen voor het WFP veilig naar Somalië. Gedurende de resterende periode voeren andere landen deze taak uit. De aan Defensie opgedragen opdracht wordt hiermee volledig uitgevoerd.

4.1.2 Doelmatigheid

De escortes worden binnen het daarvoor gereserveerde budget uitgevoerd en zijn zo doelmatig als mogelijk uitgevoerd. De besluitvorming omtrent de escortes is tijdig. Door het oorspronkelijke vaarprogramma zoveel mogelijk intact te laten, wordt het gevaar van plotselinge programmawijzigingen (en hogere kosten) gemitigeerd. Het eerste schip, Hr.Ms. Evertsen, vertrekt op 17 februari 2008 uit de haven van Den Helder en wordt ingezet in de Navo SNMG-1. Er wordt reeds rekening gehouden met ondersteuning van het WFP. Op 20 februari neemt de VN-veiligheidsraad resolutie 1801 aan. Op 22 februari ontvangt Nederland het verzoek van de Verenigde Naties voor deze escortetaak. Op 7 maart besluit de Ministerraad tot inzet en op 17 maart start deze in het operatiegebied. De voorbereidingen worden grotendeels op zee uitgevoerd. Dit vergt flexibiliteit, maar uiteindelijk is het schip tijdig gereed voor de taakuitvoering.

De transits worden zoveel als mogelijk met economische snelheid uitgevoerd. Het vaar- en onderhouds-schema blijft intact. Onderhoudsactiviteiten worden lang van te voren vastgelegd. Een verschuiving in deze

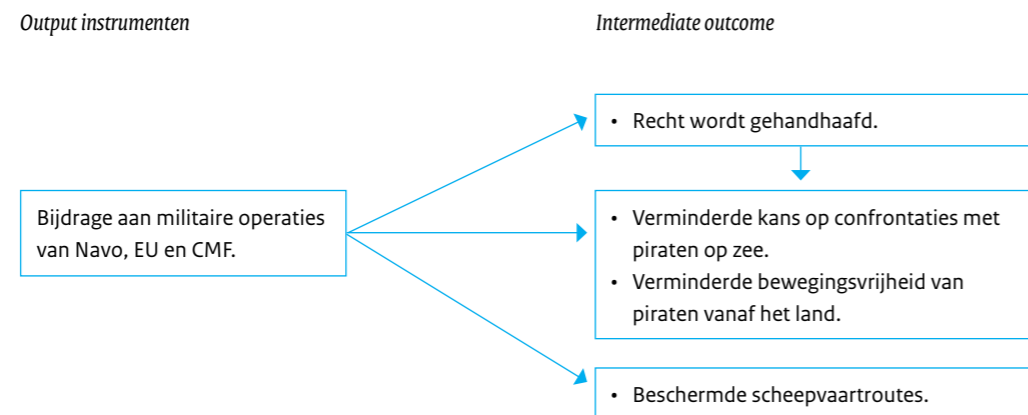
planning brengt extra kosten met zich mee en wordt dan ook niet uitgevoerd. Ook treden extra personeelskosten op bij verlengd verblijf op zee.

Het handhaven van het vaar- en onderhoudsschema van Hr.Ms. Evertsen in het operatiegebied staat op gespannen voet met de continuïteit van het WFP transportschema. Het aflossende Canadese schip kan pas op 20 augustus 2008 met het escorteren beginnen. Uiteindelijk wordt een balans tussen effectbereiking, kosten en ongewenste neveneffecten gevonden door de vertrekdatum van Hr.Ms. Evertsen uit het inzetgebied te verplaatsen van 23 juni naar 30 juni 2008. Hierdoor kunnen extra humanitaire transporten worden uitgevoerd en kan een buffervoorraad in Somalië worden aangelegd om de periode tot de aankomst van het Canadese schip te overbruggen. Hiermee wordt de impact op de continuïteit van het transportschema geminimaliseerd.

De escortes zijn doelmatig, maar het betreft ook slechts een beperkte taak. Een marineschip kan veel meer dan alleen escorteren. Nederland dringt er dan ook op aan dat deze taak door een internationale organisatie moeten worden uitgevoerd. Een internationale organisatie kan immers door de participatie van verschillende landen grootschaliger inzetten en zo een breder takenpakket voor haar rekening nemen. Ook verloopt de communicatie tussen de verschillende actoren in organisatieverband soepeler, waardoor al met al een stuk doelmatiger kan worden opgetreden. Vanaf eind 2008 wordt de escortetaak dan ook overgedragen aan de EU-operatie Atalanta.

4.2 Bijdrage aan militaire operaties Navo, EU en CMF

Deze paragraaf behandelt de vraag hoe en in welke mate Defensie een doeltreffende en doelmatige bijdrage heeft geleverd aan de internationale antipiraterijoperaties. Dit betreft het hieronder weergegeven deel van de beleidstheorie.



Figuur 9: beleidstheorie deel 'Bijdragen aan militaire operaties Navo, EU en CMF.'

De beantwoording van deze vraag is complex omdat Nederland geen directe zeggenschap heeft over de inzet van de Nederlandse schepen in de internationale operaties en omdat de resultaten het gevolg zijn van samenwerking. Nederland, maar ook de andere landen, kunnen deze resultaten niet zelfstandig bereiken. De doeltreffendheid en doelmatigheid wordt daarom beoordeeld naar de mate waarin de Nederlandse inbreng herkenbaar is in operaties van de Navo en de EU.

4.2.1 Doeltreffendheid¹⁰⁶



Figuur 10: model beoordeling doeltreffendheid NL aandeel.

Nederland levert met militaire eenheden een aandeel aan piraterijbestrijding door de Navo en de EU. In paragraaf 3.1.4 is beschreven op welke wijze deze operaties zijn uitgevoerd. De Navo en de EU opereren in de onderzochte periode (2009-2012) gemiddeld met een gezamenlijk aantal van 11,4 schepen per dag, waarvan

¹⁰⁶ Gegevens afkomstig van Navo, EU en CMF.

9,4% bestaat uit Nederlandse schepen. Aan deze twee missies nemen in de tijd dat Nederland actief is, gemiddeld vijftien landen tegelijk deel.

Deze Navo- en EU-operaties hebben als doel de handelsscheepvaart te beschermen. Hierbij zijn drie doelstellingen te onderkennen:

1. Het handhaven van het recht door piraten te onderscheppen, aan te houden en over te dragen aan vervolgende instanties. Dit doel is te meten met het aantal verdachte piraten dat wordt overgedragen voor vervolging.¹⁰⁷

Atalanta opereert tussen 2009 en 2012 gemiddeld met acht schepen, waarvan 4,4% Nederlandse schepen. De schepen in Atalanta-verband dragen in totaal 140 verdachten van piraterij over voor vervolging. Hiervan zijn 21 verdachten (15%) door Nederlandse schepen aangehouden en overgedragen. De Nederlandse schepen dragen een relatief groter aantal verdachte piraten over dan op grond van de procentuele inzet van het aandeel Nederlandse schepen te verwachten is. Tijdens OOS operaties dragen Nederlandse schepen in totaal 37 verdachte piraten over. Deze overdrachten worden als nationale operaties uitgevoerd. De Navo heeft geen overdrachtsovereenkomsten met landen in de regio afgesloten en houdt daarom geen statistieken over dit onderwerp bij. Hierdoor is een benchmark niet mogelijk.

De variabele 'het aantal verdachte piraten dat wordt overgedragen voor vervolging' is op zichzelf niet voldoende om van succesvolle piratenbestrijding te spreken. Om iemand te kunnen vervolgen is bewijslast nodig en dit is doorgaans een waargenomen aanval of poging daartoe. Vervolging beoogt onder meer een afschrikkende werking. Om piraterij succesvol te bestrijden is het echter mogelijk van meer belang de piraten te onderscheppen voordat ze een aanval hebben kunnen uitvoeren.

2. Het beperken van de bewegingsvrijheid van piraten en het voorkomen van aanvallen. Dit doel is te meten met het aantal piratenvaartuigen dat wordt onderschept en uitgeschakeld (disruption).

Voor deze variabele bestaat variatie tussen de verschillende bronnen (Navo, EU en CMF).¹⁰⁸ Het totale aantal disruptions varieert tussen 183 en 335. Nederlandse schepen nemen in totaal 37 disruptions voor hun rekening. Het Nederlandse aandeel varieert van 11 tot 20%. Ook dit aandeel is groter dan op grond van het aandeel Nederlandse schepen (9,4%) te verwachten is.

De cijfers bij doelstellingen één en twee geven geen volledig beeld van de operaties van de taskforces en de Nederlandse bijdragen hieraan. Andere activiteiten die niet goed met indicatoren meetbaar zijn betreffen bijvoorbeeld escortes of patrouilles met een afschrikkende werking, waarbij tevens scheepvaart of visserij-activiteiten nabij de kust in kaart worden gebracht. Daarnaast onderschept een schip dat tijdens de moesson periode opereert minder piraten dan een marineschip dat tijdens de intermoesson periode wordt ingezet. Tijdens de moesson belemmert de hoge zeegang acties van piraten die doorgaans met kleine vaartuigen opereren. Om deze redenen wordt de indicator disruptions over een lange periode van vier jaar gemeten, zodat schommelingen worden uitgefilterd.

3. Bescherming scheepvaartroutes.

Kwetsbare scheepvaart of scheepvaart op kwetsbare routes, zoals de IRTC, kunnen worden beschermd door grouptransits, konvooien of directe escortering. Nederlandse schepen zijn betrokken bij deze activiteiten. Het besluit om hier een Nederlands schip of schip met een andere nationaliteit in te zetten wordt niet door Nederland genomen, maar door de force commander op zee. Het aantal Nederlandse escortes zegt dan ook niet veel over de doeltreffendheid van deze inzet.

¹⁰⁷ Hierbij wordt opgemerkt dat deze analyse niet is bedoeld als een (deel)evaluatie van het Nederlandse vervolgingsbeleid. De doelstelling is geformuleerd om het aandeel van Nederlandse marineschepen in de opsporing en vervolging van piraten inzichtelijk te maken.

¹⁰⁸ De cijfers van de verschillende taskforces verschillen omdat de gebruikte definities verschillen vertoonden. Daarnaast was niet iedere taskforce bij iedere disruption aanwezig, waardoor er verschillen ontstaan in de beeldvorming rond bepaalde gebeurtenissen. Hierdoor kan het voorkomen dat een onderschepping door de ene organisatie wel wordt meegeteld en door de andere niet.

Gedurende de evaluatieperiode worden geen Koninkrijksgevlagde schepen, die gebruik maken van grouptransits, konvooien of directe escortering, gekaapt door piraten. Dit 'wapenfeit' toont aan dat de bescherming van Koninkrijksgevlagde schepen op deze scheepvaartroutes doeltreffend te noemen is.

Het Nederlandse aandeel in de resultaten van de drie hiervoor genoemde doelstellingen, onderbouwt de stelling dat Nederland een doeltreffende bijdrage aan de Navo- en EU-operaties heeft geleverd.

De hierboven gehanteerde methode tracht de doeltreffendheid van de Nederlandse inbreng met kwantitatieve kentallen inzichtelijk te maken. Een andere, meer kwalitatieve, methode is de beoordeling van de wijze waarop piraterijbestrijding is verbeterd gedurende de periodes van Nederlands leiderschap in de *taskforces*. Zoals beschreven in paragraaf 3.1.4 zijn de volgende specifieke Nederlandse bijdragen te noemen:

- Nederland is het eerste land dat in Atlanta met *Autonomous VPD's* transporten van het WFP beveiligt. Hierdoor kunnen marineschepen voor andere taken worden ingezet.
- Nederland is het eerste land dat landingsvaartuigen vanaf een amfibisch transportschip inzet voor de bestrijding van piraterij. Anders dan aanvankelijk gedacht, blijkt het transportschip zeer waardevol bij de bestrijding van piraterij. Dit innovatieve concept wordt later ook door andere landen zoals Spanje geïmplementeerd.
- Nederland is het eerste land dat onderzeeboten inzet voor piraterijbestrijding.
- Nederland levert in 2011 een cruciale bijdrage aan het ontwikkelen van meer robuuste vormen van piraterijbestrijding op zee. De Navo-operaties dragen in deze periode niet voor niets de naam 'Ketting'.¹⁰⁹
- Nederland levert in 2012 een belangrijke bijdrage aan het ontwikkelen van engagementactiviteiten voor de kust van Somalië.
- Gedurende de periode (de tweede helft van 2012) dat een Nederlandse *Force Commander* de Navo-operatie *Ocean Shield* leidt, worden alle door TF 508 onderschepte verdachte piraten met nationale procedures overgedragen aan vervolgende instanties.
- De kwaliteit van de Nederlandse bijdrage blijkt ook uit het feit dat Nederlandse stafofficieren van de *Netherlands Maritime Force* (NLMARFOR), op verzoek van de *United Kingdom Maritime Force* (UKMARFOR), samen met Britse collega's in november 2008 het concept of operations van zowel het *Operational Headquarters* (OHQ) in Northwood als het *Force Headquarters* (FHQ) op zee schrijven. Bij de start van de operatie Atalanta vervullen Nederlandse stafofficieren sleutelposities in de staf op zee en leiden zo de implementatie van het FHQ-concept in goede banen. Ook wordt Nederland in mei 2012 door de *Operational Commander* van het OHQ Atalanta in Northwood geprezen voor de uitstekende wijze waarop Nederland het AVPD concept implementeert.¹¹⁰

Een kleine defensieorganisatie met een relatief klein budget levert hiermee een kwalitatief hoogstaande bijdrage aan de bescherming van kwetsbare scheepvaart nabij Somalië.

4.2.2 Doelmatigheid

Voor de beoordeling van de doelmatigheid van de Nederlandse bijdrage aan de operaties OOS en Atalanta worden de door Nederland gemaakte kosten beoordeeld. Had Defensie met minder kosten eenzelfde bijdrage aan deze operaties kunnen leveren?

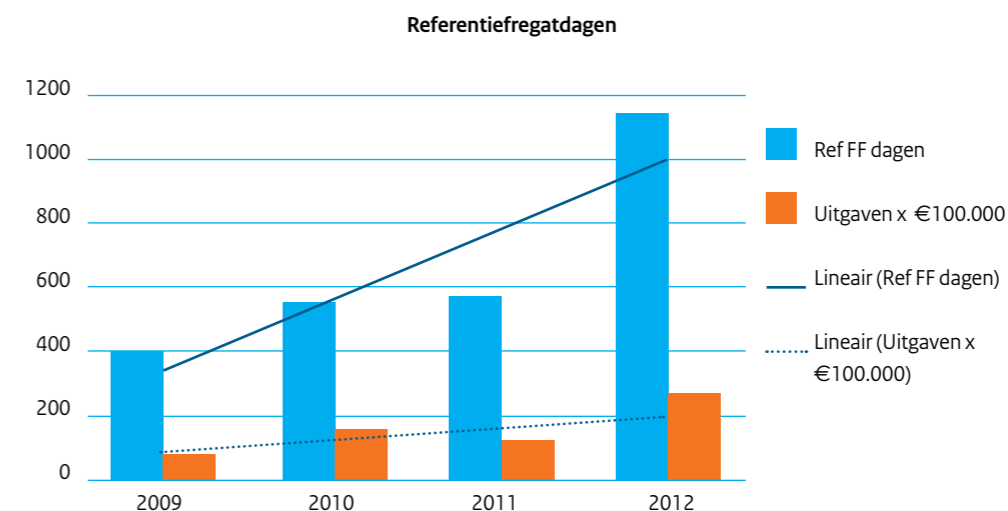
Allereerst is van belang dat de Nederlandse bijdrage aan Atalanta en OOS steeds met een zogenaamd *force generation* proces tot stand komt. De Navo en de EU bepalen op grond van het operatieplan een behoefte aan capaciteiten (bijvoorbeeld een x aantal fregatten met helikopters en *boarding teams*) en landen vullen vervolgens perioden in deze behoefte. In dit proces komt het voor dat er voor bepaalde periodes en binnen specifieke categorieën tekorten ontstaan, bijvoorbeeld aan patrouillevliegtuigen.

Om de doelmatigheid te bepalen wordt een vergelijking gemaakt tussen de uitgaven en de capaciteiten die met deze kosten kunnen worden ontplooid.

¹⁰⁹ Een verwijzing naar de *Ketting* nabij Chatham die in 1667 door Nederlandse marineschepen werd doorgeklied.

¹¹⁰ Brief Commander EUNAVFOR aan het Militaire Comité van de EU, 4 mei 2012: 'This has been a notable first deployment. The pioneering work of the Netherlands has set the standard for the application of the AVPD capability and has usefully established tactical procedures and principle to guide future missions.'

De onderstaande figuur bevat een overzicht. In deze figuur worden de capaciteiten uitgedrukt in referentiefregatdagen zoals gedefinieerd in paragraaf 3.1.4 op pag 30 en de tabel 10 in bijlage 4.



Figuur 11: vergelijking uitgaven en ontplooide capaciteiten.

Doordat de schepen met steeds meer met aanvullende capaciteiten (*enablers*) worden uitgerust, stijgen de uitgaven in absolute zin. In relatieve zin is de omvang van de toegevoegde capaciteit echter groter dan de omvang van de gestegen kosten. Hierdoor nemen de gemiddelde kosten per *enabler* af en ontstaat er meer 'bang for the buck'.

Het aantal schepen of capaciteiten dat een land inzet ten opzichte van de uitgaven is niet de enige maat voor doelmatigheid. Het is ook van belang welk percentage van de tijd deze schepen inzetbaar zijn op zee ten opzichte van het percentage dat de schepen zich in een haven bevinden. Nederlandse schepen zijn in de praktijk 80 tot 85% van de tijd op zee. Defensie hanteert hierbij geen kwantitatieve beleidslijn, maar laat het vaarprogramma bepalen door de *force commander*. In de praktijk stellen veel andere landen wel dergelijke randvoorwaarden. Veel schepen verblijven daardoor niet meer dan 70 tot 75% van de tijd op zee.

Een verdere beoordeling van de doelmatigheid is mogelijk door de door Nederland gemaakte kosten te vergelijken met de kosten gemaakt door andere landen. In 2012 (het jaar van de hoogste uitgaven) wordt € 34 miljoen¹¹¹ aan piraterijbestrijding uitgegeven. Twee rapporten (van de Wereldbank en van OBP) brengen de kosten van piraterijbestrijding in kaart.

Kosten als gevolg van piraterij zijn onder te verdelen in verschillende categorieën uitgaven zoals hogere verzekeringspremies en kosten voor de inzet van militaire eenheden. In het rapport 'Cost of Piracy' van OBP is berekend dat de totale kosten die gemoeid zijn met piraterij per jaar 6 miljard US dollar bedragen.¹¹² De component van de militaire inspanningen waar Nederland een aandeel aan levert bedraagt naar rato van het Nederlandse aandeel 78 miljoen US dollar (€ 57 miljoen/ jaar).¹¹³ De door Nederland gemaakte uitgaven (€ 34 miljoen per jaar) zijn echter lager. Deze vergelijking kan er op duiden dat de Nederlandse inzet doelmatig is geweest. Het kan ook betekenen dat Nederland een kleiner aandeel heeft geleverd dan op grond van haar handelsbelangen mag worden verwacht. Een exacte vergelijking is echter niet mogelijk,

¹¹¹ Zoals weergegeven in tabel 6 op pagina 44.

¹¹² OBP, *the Economic Cost of Somali Piracy 2012* en <http://oceansbeyondpiracy.org>.

¹¹³ Het betreft verzekeringen (10%), kosten voor het sneller (27%) of omvaren (5%), veiligheidsmaterieel en -personeel (29%), militaire operaties (19%) en overige kosten (10%). Met de militaire operaties was een bedrag van 1,1 miljard US dollar gemoeid. Nederland heeft niet aan alle door OBP genoemde militaire onderdelen deelgenomen. Nederland heeft bijvoorbeeld niet met maritieme patrouillevliegtuigen deelgenomen en geen schepen geleverd aan CMF. Wanneer deze onderdelen worden weggelaten in de OBP-berekening resteert een kostenpost 'inzet militaire eenheden' van 846 miljoen US dollar. Nederland heeft hier een aandeel van 9,4 % in gehad Zie para 4.2.1. Dit komt overeen met een bedrag van 78 miljoen US dollar (€ 57 miljoen/ jaar, koers 1,35).

omdat de capaciteiten niet precies vergelijkbaar zijn. De schepen die door de verschillende landen worden ingezet hebben andere sensoren, helikopters, snelheden, enzovoort. Hierdoor kennen de verschillende bijdragen van landen ook andere kosten. Niettemin vormt deze vergelijking wel een indicatie voor de doelmatigheid.

De Wereldbank gebruikt een andere benadering. Het rapport *‘The pirates of Somalia, ending the threat, rebuilding a nation’*¹¹⁴ analyseert in welke mate wereldhandelsstromen zijn afgenomen als gevolg van piraterij nabij Somalië. Deze afname is vervolgens omgerekend naar een economische schade van 18 miljard US dollar. Dit bedrag is hoger dan het door OBP-berekende bedrag van 6 miljard US dollar. Naast de inherente onnauwkeurigheid in dit soort kwantitatieve analyses is het verschil ook te verklaren aan de hand van het bredere blikveld dat de Wereldbank hanteert. De Wereldbank betreft de totale (land, zee en lucht) handelsstromen tussen werelddelen. Wanneer de scheepvaart wordt gehinderd door piraterij, kan gebruik gemaakt worden van andere vormen van transport, bijvoorbeeld door de lucht. Daarnaast betreft de Wereldbank ook de handel met het gebied rondom de Hoorn van Afrika.

De Wereldbank concludeert dat voor de handel tussen werelddelen waarbij de kortste verbindende zeeweg via de Hoorn van Afrika loopt, de opgelopen schade tussen 0,7 en 1,5% (gemiddeld 1,1%) van dit handelsvolume ligt. Wanneer dit percentage wordt toegepast op de totale in- en uitvoer van Nederland naar Azië en Oceanië (€ 129 miljard in 2012¹¹⁵) dan komen de kosten voor Nederland neer op een bedrag van € 1,3 miljard. Het aandeel van de jaarlijkse Nederlandse militaire inspanning komt vervolgens overeen met een bedrag van € 238 miljoen.¹¹⁶ Dit bedrag is een veelvoud van de Defensieuitgaven voor antipiraterijoperaties.

Op grond van deze vergelijkingen met het OBP- en Wereldbankrapport kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse bijdrage doelmatig is geweest. Een andere conclusie is dat van Nederland, op grond van de omvang van het handelsvolume, een grotere bijdrage verwacht had kunnen worden.

4.3 Individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen

Deze paragraaf behandelt de vraag hoe en in welke mate Defensie op doeltreffende en doelmatige wijze VPD's inzet aan boord van Nederlandse schepen. Dit betreft het hieronder weergegeven deel van de beleidstheorie.

Figuur 12: beleidstheorie deel 'individuele bescherming'.



Individuele bescherming is in twee vormen toegepast. In 2008 voeren Nederlandse marineschepen op beperkte schaal individuele nationale escortes uit. Dit is de periode voordat de *independent deployers* konvooien uitvoeren en voor de start van de Navo- en de EU-operaties. Vanaf 2011 wordt individuele bescherming met behulp van VPD's uitgevoerd. Deze paragraaf richt zich op de bescherming in de vorm van VPD's.

4.3.1 Doeltreffendheid

Defensie beschermt individuele Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen met VPD's op grond van de algemene procedures in het draaiboek voor de behandeling van bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee¹¹⁷ en de meer specifieke richtlijnen en criteria in het Beleidskader VPD.¹¹⁸

¹¹⁴ De Wereldbank, *The Pirates of Somalia*, 15-27.

¹¹⁵ www.cbs.nl Stratline, in- en exportgegevens, 30 augustus 2013.

¹¹⁶ Op grond van het aandeel kosten voor militaire operaties van 19% zoals becijferd in het OBP-rapport, *Economic Cost of Piracy* 2012.

¹¹⁷ Aanbieding draaiboek, Kamerstuk 30490, nr. 9, 4 september 2008.

¹¹⁸ Beleidskader VPD, Kamerstuk 32706, nr. 9, 15 juni 2011.

Het doel van de inzet van de VPD's wordt in algemene zin beschreven als het beschermen van zeer kwetsbare zeetransporten tegen piraterij. De mate van de te bieden bescherming is niet gekwantificeerd. Een voor de hand liggende veronderstelling is dat het doel wordt bereikt indien geen van de beschermde schepen wordt gekaapt en alle beschermde schepen zonder economische schade of persoonlijk letsel (bemanning) de geplande reis kunnen volbrengen.

Binnen de hierboven geschetste uitgangspunten is de inzet van VPD's doeltreffend geweest. Geen van de Koninkrijksgevlagde schepen waarop een VPD werd geplaatst, is gekaapt door piraten. Eenmaal, op 17 januari 2012, moet een VPD waarschuwingsschoten afvuren om een piratenaanval af te schrikken. Daarnaast gaat een preventieve werking uit van de aanwezigheid van een VPD aan boord van de beschermde schepen en zien piraten af van het aanvallen van die schepen.

De reders onderschrijven dit, maar merken hierbij wel op dat niet alle zeetransporten voor een VPD in aanmerking komen. Op grond van de gestelde randvoorwaarden in het draaiboek en het beleidskader kunnen VPD's bij kleine schepen of schepen die lading voor de *spotmarket* vervoeren, niet embarkeren.

Voor transporten waarvan de aankomsthaven pas in een laat stadium bekend wordt, de zogenaamde *spotmarket*, is vooral de benodigde tijd voor het verkrijgen van diplomatieke toestemming voor het in- en uitvoeren van wapens en munitie een knelpunt. De mogelijkheden om de aanvraagtermijn voor diplomatieke toestemming voor het embarkeren en debarkeren van de wapens en munitie van VPD's te verkorten, zijn zeer beperkt. Dit zijn procedures van andere landen waarop Nederland slechts beperkte invloed heeft. Daarnaast betreft het transporten waarbij aan boord van schepen de ruimte ontbreekt om een VPD (met een standaardomvang van elf personen) te plaatsen.

Voor kleine schepen is het vaak niet mogelijk om een VPD te accommoderen. Om deze reden is de teamgrootte van een VPD reeds aangepast tot het huidige aantal van elf personen. Dit is vanuit operationeel oogpunt de minimum standaardomvang om de bescherming op verantwoorde wijze uit voeren en te voldoen aan de eisen die binnen Defensie gelden op het gebied van *command and control* en medische ondersteuning. In paragraaf 4.6 'Effecten' wordt nader ingegaan op de effecten voor het *level playing field*.

4.3.2 Doelmatigheid

Alle VPD-inzetten zijn binnen de geraamde budgetten uitgevoerd. Hieruit is echter niet af te leiden dat de inzet doelmatig is, omdat de budgetten rekening houden met een grootschaligere inzet dan feitelijk wordt gerealiseerd. Het VPD-beleid wordt geleidelijk geïntensiveerd, hetgeen leidt tot een grotere VPD-capaciteit en meer inzet. Om dit mogelijk te maken wordt in 2012 meer materieel (VPD-pakketten) verworven. Ook een vergelijking tussen het aantal ingezette VPD's¹¹⁹ en de uitgaven in dat jaar¹²⁰ is geen goede maatstaf voor de doelmatigheid. Dit komt mede doordat de uitgaven in een jaar deels voor materieel zijn gedaan dat pas in een volgend jaar wordt verbruikt. De doelmatigheid wordt derhalve beoordeeld aan de hand van de maatregelen die zijn genomen ter verbetering van de balans in de mate van effectbereiking, kosten en ongewenste neveneffecten.

Financiën

De kosten voor de inzet van VPD's zijn geleidelijk verminderd. Met de brief van 19 april 2012 wordt de Kamer geïnformeerd over de eerste kostenverlaging.¹²¹ Door een goede planning en de inrichting van opslaglocaties voor wapens in de buurt van het inzetgebied, is minder transport nodig. Daarnaast kan veel materieel uit bestaande voorraden worden gebruikt. Hierdoor zijn de kosten voor de inzet van 50 VPD's in 2012 ongeveer € 9 miljoen lager dan geraamd. De kostenverlaging is vertaald naar een tariefaanpassing voor de reders. De vaste component in de vergoeding van € 150.000 per VPD-inzet vervalt en er wordt een dagtarief van € 8.300 per VPD vastgesteld.

¹¹⁹ 12 VPD's ingezet in 2011, 32 in 2012 (Tabel 5).

¹²⁰ 364 k€ in 2011, 6.314 k€ in 2012 (Tabel 6).

¹²¹ Aanpassing regeling VPD, Kamerstuk 32706, nr. 28, 19 april 2012. Later toegelicht met de brief van 24 mei 2012, Kamerstuk 32706, nr. 30.

Met de brief van 13 juli 2012 wordt de Kamer over een tweede verlaging van de bijdrage door reders, geïnformeerd.¹²² De bijdrage wordt verder verlaagd van € 8.300 naar € 5.000 per dag. Deze maatregel komt niet voort uit verdere doelmatigheid van de inzet (de maatregel leidt immers tot extra belasting van de defensiebegroting), maar is bedoeld om de aantasting van de concurrentiepositie van de reders ten opzichte van het *level playing field* te voorkomen.

Tijd

Met de inrichting van de opslaglocaties wordt ook bereikt dat de aanvraagtermijn kan worden verkort. Het kritieke tijdpad voor de inzet van VPD's wordt initieel bepaald door het luchtvervoer in verband met het verkrijgen van de vereiste diplomatieke vergunningen. Door het gebruik van opslaglocaties voor wapens in de buurt van het inzetgebied wordt dit kritieke pad verschoven naar het verkrijgen van de vereiste klaringen voor de landen waar het VPD moet embarkeren/debarkeren, dan wel het waar het schip met het VPD aan boord de territoriale wateren moet betreden.

Volgens het beleidskader hoort een aanvraag zes weken van te voren te worden ingediend. In de praktijk lukt het om een aanmerkelijke snellere reactietijd tot stand te brengen en als gevolg van de beschreven maatregelen is dit verder verbeterd.¹²³ Aan het einde van het jaar 2012 blijkt dat alleen aanvragen die korter dan een week van te voren worden ingediend, niet altijd kunnen worden gehonoreerd.

Omvang

Na de eerste inzetten van een VPD brengt Defensie de omvang van een VPD terug. Aanvankelijk bestaat een VPD uit 32 leden. Na opgedane ervaringen en experimenten met verschillende concepten wordt de omvang uiteindelijk teruggebracht naar de huidige vastgestelde minimale basisomvang van elf militairen. Dit levert een doelmatigheidseffect voor Defensie en de reders op. Het wordt eenvoudiger om een VPD te accommoderen aan boord van een schip en de kosten voor de reder nemen ook af.

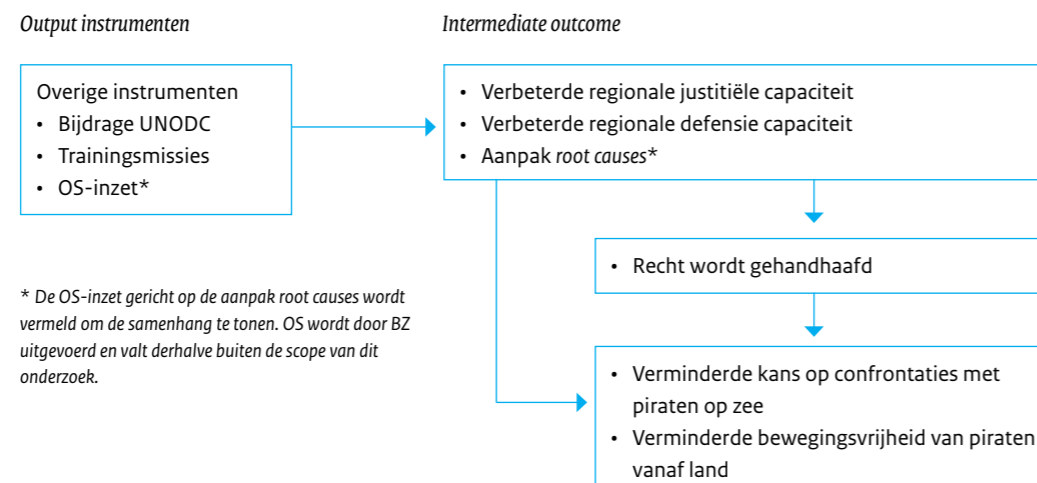
Ontbureaucratiseren

Initieel doorloopt het VPD-proces vele schakels en niveaus in de organisatie. In 2011 informeert de minister de Kamer voorafgaand over iedere voorgenomen VPD-inzet. In de loop der tijd worden diverse bevoegdheden in het proces naar het direct betrokken niveau, verantwoordelijk voor de inzet, gedelegeerd. De Kamer wordt nu periodiek achteraf geïnformeerd en in de eigen organisatie zijn de lijnen ingekort.

4.4 Overige instrumenten

In deze paragraaf wordt de bijdrage beoordeeld van de mate waarin de overige instrumenten hebben bijgedragen aan de *intermediate outcome* doelstellingen zoals weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 13: beleidstheorie deel 'overige instrumenten'.



¹²² Kamerstuk 32706, nr. 33, 13 juli 2012.

¹²³ In de periode jul-dec 2012 werden drie aanvragen afgewezen vanwege de korte reactietijd. Het betrof aanvragen die werden ingediend op respectievelijk drie, vier en twaalf dagen voor vertrek. De twaalf dagen betrof een vertrek uit Mogadishu waar Nederland geen materieel pakket heeft opgeslagen. Kamerstuk 32706, nr. 44, 26 april 2013 (kabinets-standpunt VPD).

4.4.1 Bijdrage UNODC

Ter verbetering van de regionale justitiële capaciteit zijn met het *Counter Piracy Programme* van UNODC de volgende resultaten bereikt:

- Het programma heeft een bijdrage geleverd aan de opsporing, vervolging en detentie van piraten in een regio waar de ontwikkeling van dergelijke justitiële capaciteiten veelal nog in de kinderschoenen staat. Voorbeelden zijn de bouw van de beveiligde rechtszaal bij de *Shimo la Tewa*-gevangenis in Kenia en de overeenkomst tussen de Seychellen en de verschillende Somalische autoriteiten ten behoeve van de *post-trial transfer* van veroordeelde piraten naar Somalië. Humane behandeling van piraterijverdachten staat hierbij te allen tijde voorop.
- UNODC speelt een rol bij het in kaart brengen en het verstoren van aan piraterij gerelateerde financiële stromen in Somalië en de regio.
- In 2012 zijn projecten onder andere gericht op de repatriëring van Somaliërs die als getuige of veroordeelde betrokken zijn bij strafprocessen in de regio, de verbetering van het *Criminal Investigation Department* van de politie in Kenia en de versterking van de *Counter Piracy* capaciteiten van de politie in de Seychellen.

Nederland levert vanaf juni 2010 weliswaar een kleine bijdrage (één militair en later een civiele adviseur) maar deze bijdrage is significant te noemen, omdat het programma vanuit Kenia door een team van slechts drie personen werd uitgevoerd.¹²⁴ De Nederlandse informatiepositie op het gebied van regionale piraterijbestrijding verbeterd.¹²⁵

Deze resultaten dragen er toe bij dat het in de loop der tijd steeds beter lukt om onderschepte verdachten van piraterij over te dragen aan vaak regionale autoriteiten. Dit is geen doel dat op voorhand door Nederland is vastgesteld, maar het aantal overgedragen verdachten van piraterij stijgt aanmerkelijk.

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012
Totaal aantal door Nederlandse marine-schepen onderschepte verdachten van piraterij dat is overgedragen aan een vervolgende autoriteit (NL of regionaal). ¹²⁶	0	0	15 ¹²⁷	9 ¹²⁸	34 ¹²⁹
Totaal aantal door Nederlandse marine-schepen onderschepte verdachten van piraterij dat is overgedragen aan het Nederlandse OM.	0	0	5	9	4

Tabel 7: overzicht vervolging verdachten van piraterij met Nederlandse betrokkenheid.

Alle onderscheppingen van verdachten van piraterij in 2012 leiden tot vervolgingen door nationale autoriteiten. Dit resultaat wordt bereikt door de samenwerking tussen de ministeries van Defensie, BZ en V&J. De commandanten van de uitgezonden eenheden rapporteren dat de proactieve bemiddeling door mede-werkers van ambassades en het OM van groot belang is om na een onderschepping snel een overdracht aan regionale of Nederlandse autoriteiten tot stand te brengen. Bijkomende factor is dat de regionale capaciteit om verdachten van piraterij te vervolgen mede als gevolg van Nederlandse steun is vergroot. Van de 34 in 2012 onderschepte verdachten zijn er 30 overgedragen aan regionale autoriteiten en vier worden vervolgd door het OM in Nederland.

¹²⁴ Tussentijdse Evaluatie 2010.

¹²⁵ Tussentijdse Evaluaties 2010, 2011 en 2012.

¹²⁶ In totaal zijn of werden (rapportage datum 22 oktober 2012) wereldwijd 1186 verdachte piraten vervolgd. Zie UNODC, Brochure *Counter Piracy Programme Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects*, Issue Eleven (2013), 2. Ook Kamerstuk 32706, nr. 38, 1 maart 2013.

¹²⁷ Tien verdachten vervolgd door Duits OM, onderschept door Hr.Ms. Tromp apr 2010; vijf verdachten vervolgd door Nederlands OM, onderschept door Hr.Ms. Amsterdam nov 2010.

¹²⁸ Negen verdachten vervolgd door Nederlands OM, onderschept door Hr.Ms. Tromp apr 2011.

¹²⁹ Elf verdachten overgedragen aan de Seychellen, zeven verdachten overgedragen aan Oman, zes verdachten overgedragen aan de Seychellen, zes verdachten overgedragen aan Spanje en vier verdachten overgedragen aan de Nederlandse autoriteiten.

Ook andere landen leveren een bijdrage aan succesvolle vervolgingen. Zo zijn in 2009, na een aanval op een Koninkrijksgevlagd Antiliaans schip, vijf Somalische piraten in Nederland vervolgd, na een onderschepping door een Deens marineschip.¹³⁰

Resumerend kan men stellen dat de Nederlandse bijdragen aan de operaties OOS en Atalanta hebben bijgedragen aan het vervolgen van verdachten van piraterij. Het aantal verdachten van piraterij dat wordt vervolgd door nationale autoriteiten stijgt als een gevolg van de goede nationale samenwerking, maar ook door de toegenomen regionale capaciteit op dit terrein.

4.4.2 Trainingsmissies

Nederland ondersteunt vanaf 2009 het Amerikaanse ACOTA programma. Het effect van deze bijdrage is vanwege de beperkte omvang niet goed te meten. In het algemeen kan men stellen dat het vergroten van het veiligheidsapparaat in Somalië zal bijdragen aan stabiliteit. De internationale gemeenschap streeft naar een situatie waarin de regionale landen in staat zijn om zelf het piraterijprobleem te beheersen. De bevrijding van 22 gijzelaars aan boord van de MV Iceberg-I door Puntlandse eenheden in december 2012¹³¹ stemt hoopvol. Toch constateert de secretaris-generaal van de VN dat het aantal piraterij-gebeurtenissen weliswaar significant is verminderd, maar dat de situatie op het gebied van *rule of law*, veiligheid, ontwikkeling en bestuur in Somalië niet significant is gewijzigd.

Een andere complicerende factor is dat het herstellen van stabiliteit niet automatisch tot minder piraterij leidt. Ook piraten hebben een vorm van stabiliteit nodig om hun business goed te kunnen uitvoeren.¹³² Piraten hebben ook last van criminaliteit en behoefte aan betrouwbaar materieel (vaartuigen, brandstof) en communicatiemiddelen om 'zaken' te kunnen doen. Het gevolg is dan ook dat veranderingen in stabiliteit tot verplaatsing van piraten zorgt. Piraten zoeken die gebieden waarin enerzijds voldoende stabiliteit bestaat, maar die zich tegelijkertijd buiten de arm van de lokale *law enforcement* bevinden, bijvoorbeeld in het bergachtige noordoosten van Somalië.

Resumerend kan men stellen dat het te vroeg is om nu conclusies op dit terrein te trekken. Ook de *capacity building* missies zoals EUTM Somalië en EUCAP Nestor die respectievelijk in 2011 en in 2012 zijn gestart hebben tijd nodig om effect op te leveren.

4.5 Externe factoren en actoren

Naast Defensie en de organisaties waaraan Defensie een bijdrage levert zijn er ook andere actoren die een rol spelen bij het bestrijden van piraterij voor de kust van Somalië. Dit zijn externe actoren.

4.5.1 Independent deployers

Independent deployers zijn belangrijke externe actoren. Dit zijn landen als Japan, China, Rusland, Iran en India die met militaire eenheden in het operatiegebied aanwezig zijn, maar niet deelnemen aan de operaties Atalanta, *Ocean Shield* of CMF. In 2008 verbreekt China zijn beleid van non-interventie en geeft het aan bereid te zijn om samen te werken met andere marines.¹³³ Sinds december 2008 is China met meerdere schepen in de regio aanwezig. Het betreft vooral patrouilles in de IRTC.¹³⁴ China doet grote investeringen in de olie-industrie in met name Somaliland.¹³⁵

Rusland zet sinds 2009 VPD's in ter bescherming van haar eigen schepen.¹³⁶ Landen als China en Rusland zijn ook bereid om humanitaire schepen van het WFP of transporten voor AMISOM te beschermen.¹³⁷

¹³⁰ Cygnus-case, onderschepping door Deens marineschip. Dit was de eerste keer dat Somalische piraten in Europa werden veroordeeld. VNSG brief aan VNVR, SC S/2012/177, 26 maart 2012.

¹³¹ Brief VNSG aan VNVR S/2013/623, 21 oktober 2013, 5.

¹³² DIW Berlin, *The Business of Piracy in Somalia, discussion papers 1033* (2011) en U. Daxecker en B. Prins, *Insurgents of the Sea: Institutional and Economic Opportunities for Maritime Piracy* (2010).

¹³³ R. Warnault, *Fighting Piracy off the coasts of Somalia. A milestone for China and the European Union* (2012).

¹³⁴ http://eng.mod.gov.cn/Press/2010-01/30/content_4121900.htm.

¹³⁵ Ehrhart en Petretto, *The EU and Somalia*, 6.

¹³⁶ J. Brown, *Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom* (2013), 9.

¹³⁷ <http://eunavfor.eu/2011/09/wfp-ship-escort-in-the-red-sea-by-the-russian-federation-asw-warship-rfsseveromorsk>

Doordat de *independent deployers* de escortetaken in de Golf van Aden voor hun rekening nemen, bestaat er voor de Navo- en EU-eenheden de mogelijkheid om andere operaties, bijvoorbeeld nabij de kust, uit te voeren. Op tactisch niveau bestaat er regelmatig overleg over operaties tussen de varende Navo-, EU- en CMF-commandanten en de commandanten van de *independent deployers*. Naast China en Rusland nemen ook de overige *independent deployers*, deel aan de SHADE.

4.5.2 De VN en coördinatie van de internationale organisaties

Er zijn vele internationale organisaties actief in de regio. Zo wordt op 14 januari 2009 op grond van resolutie 1851 (2008) van de VN-veiligheidsraad, de *Contact Group on Piracy of the Coast of Somalia* opgericht. Het doel is de coördinatie tussen staten en organisaties te faciliteren en zo het piraterijprobleem voor de kust van Somalië tegen te gaan. Er zijn momenteel meer dan 60 staten en internationale organisaties lid van de contact-groep.¹³⁸ De CGPCS speelt een belangrijke rol bij het delen van informatie. Ook wordt samengewerkt op juridisch vlak, met de scheepvaartindustrie over veiligheidsregels, publieke informatievoorziening en het bestrijden van piraterij op het land door onder andere het blootleggen van financiële netwerken.¹³⁹

Daarnaast is er door toedoen van de CGPCS in januari 2009 door regionale landen een *code of conduct* ondertekend waarin men overeenkomt in Kenia, Tanzania en Jemen *counterpiracy* informatiecentra, evenals een trainingscentrum in Djibouti, op te richten.¹⁴⁰ Ook zijn er de eerder genoemde overeenkomsten met de Seychellen, Mauritius en Kenia voor de overdracht van verdachte piraten in aanloop naar detentie van piraten voordat deze berecht worden, of zelfs de berechting van deze piraten.¹⁴¹ Bovendien is ook Oman een vaste partner.¹⁴²

De *United Nations Assistance Mission in Somalia* (UNOSOM) is de politieke VN-missie in Somalië. Het is sinds 3 juni 2013 de opvolger van de eerdere missie *United Nations Political Office for Somalia* (UNPOS). De missie is bedoeld om de Somalische bevolking, de federale regering (in eerste instantie de TFG) en AMISOM bij te staan bij de wederopbouw van het land en het politieke proces van ontwapening, om zo voor stabiliteit te zorgen.¹⁴³

UNOSOM richt zich op openbaar bestuur, de veiligheid en de *rule of law*. Voordat in 2016 verkiezingen kunnen plaatsvinden moeten militieën worden ontwapend en moet een federaal systeem worden opgezet. Hiernaast besteedt de VN ook aandacht aan mensenrechten en internationaal recht, waardoor vrouwen en kinderen een betere positie krijgen in de samenleving.¹⁴⁴

Ook UNODC is in Somalië actief. Deze organisatie is in 1997 in het leven geroepen om internationale drugshandel en criminaliteit terug te dringen. Het werk van de UNODC rust op drie pijlers:

- projecten ter plaatse om de capaciteiten van haar leden te vergroten op het gebied van drugs-, criminaliteits- en terrorismebestrijding;
- investeren in onderzoek en kennis ter ondersteuning van de opbouw van bewijslast en operationele beslissingen;
- helpen van staten met het implementeren van gesloten verdragen en secretariële ondersteuning van de lichamen nodig om deze verdragen uit te voeren.¹⁴⁵

Voor Somalië bestaat sinds 2009 een *Counter Piracy Programme* (CPP). Hiermee wordt de capaciteitsopbouw van de betrokken landen versterkt door de bouw van gevangenissen, gerechtsgebouwen en wordt geholpen bij het implementeren van wetten. Ook is er een gijzelaarsprogramma waarmee bemiddeld wordt om gijzelaars vrij te krijgen en deze hierna te begeleiden.¹⁴⁶ Nederland neemt ook deel aan het CPP zoals behandeld in paragraaf 4.4.1.

¹³⁸ <http://www.thecgpcs.org/about.do?action=background>.

¹³⁹ OBP, *Burden-sharing*, 11-12.

¹⁴⁰ L.A. Warner, *Pieces of eight, an appraisal of US. Counterpiracy Options in the Horn of Africa*, *Naval War College Review* (2010), Vol 63, nr. 2.

¹⁴¹ Zie voetnoot 57.

¹⁴² OBP, *Burden-sharing*, 22-24.

¹⁴³ <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/updates/pid/24266>.

¹⁴⁴ <http://unosom.unmissions.org/Default.aspx?tabid=6255&language=en-US>.

¹⁴⁵ <http://www.unodc.org/unodc/about-unodc/index.html?ref=menutop>.

¹⁴⁶ UNODC *Counter Piracy Programme* (2013).

Naast de *Contact Group* wordt in december 2008 SHADE in het leven geroepen voor operationeel overleg tussen CMF, de Navo, de EU en andere maritieme en civiele organisaties die in de regio actief zijn. Kort daarop sluiten ook onafhankelijke staten als Rusland, India, Japan en China zich aan. Er zijn regelmatig bijeenkomsten van de SHADE in Bahrein, die op roterende basis wordt voorgezeten door de vertegenwoordigers van de EU, de CMF en de Navo.¹⁴⁷

4.5.3 De scheepvaartbranche

De reders zijn primair verantwoordelijk voor de veiligheid aan boord van hun schepen. Door samenwerking tussen de scheepvaart, de CGPCS en de IMO zijn er methodes ontwikkeld volgens welke schepen zichzelf kunnen beschermen om zo de kans op aanvallen en kapingen te verkleinen. In dit kader zijn eind 2009 de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP) opgesteld. Het betreft bijvoorbeeld het plaatsen van scheerdraad (*razorwire*), waterkanonnen en het gebruik van *safe rooms* voor het personeel. Om in aanmerking te komen voor een VPD verplicht de Nederlandse overheid de reders aan deze BMP's te voldoen. Dit geldt ook voor de meeste gecertificeerde particuliere beveiligers.¹⁴⁸

Particuliere beveiligers spelen een belangrijke rol in de bestrijding van piraterij. Deze bedrijven hebben bijgedragen aan het terugbrengen van het aantal kapingen. Kapingen van koopvaardij schepen met een privaat beveiligingsteam aan boord zijn nog niet voorgekomen. Er bestaan geen officiële data over het aantal schepen dat gebruik maakt van dergelijke teams, maar in 2012 wordt het percentage geschat op 50%.¹⁴⁹

Er bestaan wel gegevens over gemelde aanvallen op schepen. In 2012 zijn 23 van de 28 aanvallen succesvol afgeslagen door een privaat gewapend beveiligingsteam. Dit betekent dat van de aangevallen schepen 80% particulier is beveiligd.¹⁵⁰ In 2011 is dit nog 35%.¹⁵¹ Deze vorm van beveiliging heeft ook een afschrikwekkende werking. In 2012 breken piraten in minstens 76 gevallen hun aanval af nadat zij particuliere beveiligers waarnemen.¹⁵² Deze piraten verleggen hun aandacht vervolgens naar schepen die zonder gewapend beveiligingsteam varen. Exacte cijfers zijn niet beschikbaar omdat niet alle aanvallen worden gemeld.

4.5.4 IMO

De BMP's worden gecoördineerd door de IMO, de VN-organisatie voor een veilige scheepvaart. De IMO is actief sinds 1959. De IMO heeft een aantal speerpunten, waarvan de piraterij nabij Somalië er één is.¹⁵³ De IMO stelt in samenwerking met onder meer Afrikaanse landen in de regio de *Djibouti Code of Conduct*¹⁵⁴ op. In februari 2009 wordt deze ondertekend door negentien kuststaten van het westelijke bekken van de Indische Oceaan en de Rode Zee.¹⁵⁵ Andere staten worden uitgenodigd om de gedragscode te ondertekenen. In de code verklaren deze landen dat het piraterijprobleem bestaat en dat ze er wat aan gaan doen. Dit kan zijn door het oppakken en vervolgen van piraten, maar ook door het aanpassen van de wet om vervolging en berechting tot stand te brengen.¹⁵⁶

4.5.5 Overige actoren

Tot slot zijn er nog tal van kleinere organisaties en verbanden actief. Zo is sinds 1989 de *Financial Action Task Force* (FATF) actief op financieel gebied. Activiteiten van de FATF zijn vooral gericht op het tegengaan van het witwassen van criminele gelden en investeringen in terroristische activiteiten. De aanbevelingen van de FATF worden wereldwijd erkend en worden periodiek hernieuwd, recentelijk nog in 2012.¹⁵⁷

¹⁴⁷ S. Deconinck, *Piraterij in de Hoorn van Afrika*. FOCUS PAPER 26 (2012), 53.

¹⁴⁸ Clingendael, *Discussion paper. State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective* (2012), 11-12.

¹⁴⁹ J.W. Kuzmick, *testimony to the U.S. Congress on efforts to combat piracy* (2013), 4-5.

¹⁵⁰ Kuzmick, *testimony to the U.S. Congress*, 5.

¹⁵¹ F.I. Gomez en M.A.E. Navarro, *Analysis of the Somali pirate attacks in the Indian ocean 2005-2011* (2011), 228.

¹⁵² Kuzmick, *testimony to the U.S. Congress*, 5.

¹⁵³ <http://www.imo.org/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>

¹⁵⁴ Voluit: *Code of Conduct concerning the Repression of Piracy and Armed Robbery against Ships in the Western Indian Ocean and the Gulf of Aden*.

¹⁵⁵ Comoren, Djibouti, Egypte, Ethiopië, Eritrea, Jemen, Jordanië, Kenia, Madagaskar, Malediven, Mauritius, Oman, Saoedi-Arabië, Seychellen, Soedan, Somalië, Tanzania, Verenigde Arabische Emiraten en Zuid-Afrika.

¹⁵⁶ Deconinck, *Piraterij in de Hoorn van Afrika*, 44., OBP, *Burden-sharing*, 14.

¹⁵⁷ <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/historyofthefatf/>.

Het *International Maritime Bureau* (IMB) is een organisatie die zich inzet voor een zo veilig mogelijke scheepvaart. Het IMB brengt de wereldwijde scheepvaart in beeld en staat schepen bij met routes en andere informatie, zoals de jaarlijkse statistische overzichten met alle piraterijvoorvallen. Het IMB is niet met personeel in de regio zelf aanwezig, maar voorziet in informatie voor de reders en kapiteins met betrekking tot vaarroutes en andere punten van aandacht. Verder doet ze onderzoek naar geldstromen en vormen van diefstal. Onderdeel van het IMB is het *Piracy Reporting Centre*, sinds 1992 gevestigd in Kuala Lumpur. Hier kunnen kapiteins incidenten melden. Het IMB verspreidt deze informatie vervolgens onder autoriteiten en schepen, als waarschuwing.¹⁵⁸ Het doel is om bewustwording te creëren bij de reders en de bemanningen van de risico's die zich in bepaalde gebieden voordoen.

INTERPOL, de grootste internationale politieorganisatie ter wereld, is ook actief in de Hoorn van Afrika. INTERPOL richt zich op de wetshandhaving en het ontwikkelen van capaciteiten hiervoor. Ook hier is het delen van informatie één van de belangrijkste middelen. Het verzamelen van bewijs tegen piraten en het vrij krijgen van gegijzelden is voor INTERPOL een prioriteit. INTERPOL is ook met de aanwezige marines in gesprek over het delen van informatie.¹⁵⁹

Het *Maritime Piracy Humanitarian Response Programme* (MPHRP) zet zich in voor gegijzelde bemanningen en de veiligheid aan boord van schepen. Het MPHRP maakt zich sterk voor het naleven van de BMP's en verzorgt ook trainingen en bijeenkomsten, onder andere in de fase van de nazorg. Dit geldt zowel voor de opvarenden als hun familie. Het MPHRP is een grote overkoepelende organisatie, bestaande uit reders, vakbonden, managers en verzekeraars.¹⁶⁰

De federale regering van Somalië en de overheden van Puntland, Galmudug en Somaliland overleggen via de *Somali Contact Group on Counter Piracy*, ook wel het 'Kampala Proces' genoemd. Dit comité wordt in januari 2010 onder leiding van UNPOS opgericht. Hier wordt landelijk antipiraterijbeleid besproken en informatie uitgewisseld. Zo wordt er gesproken over maritieme wetgeving en de vervolging en overdracht van piraten. Het Kampala Proces zorgt er voor dat alle partijen binnen Somalië samen aan tafel zitten. Ook de noodhulp aan Somalië wordt hiermee gecoördineerd.¹⁶¹

Ten slotte zijn er de multilaterale organisaties als de Afrikaanse Unie of de Arabische Liga, die met financiële steun of manschappen voor AMISOM bijdragen.

4.6 Effecten

4.6.1 Inleiding

De inzet van instrumenten heeft effecten tot gevolg. Er is een onderscheid te maken tussen beoogde effecten en neveneffecten. Beoogde effecten zijn uitkomsten van Nederlandse inzet of beleid die zijn voorzien. Neveneffecten zijn effecten die niet planmatig met de beleidstheorie zijn beoogd.

4.6.2 Beoogde effecten

Het belangrijkste beoogde effect is dat de zeeroutes voor koopvaardij schepen nabij Somalië veiliger zijn geworden. Dit is een direct effect van de inzet van Nederlandse marineschepen in de operaties *Atalanta* en *Ocean Shield*, maar ook van de inzet van VPD's aan boord van Koninkrijksgevlagde schepen en PSC's aan boord van andere koopvaardij schepen. Er is na 2010 een flinke daling te zien in het aantal kapingen. Na 2011 daalt het aantal aanvallen op schepen.

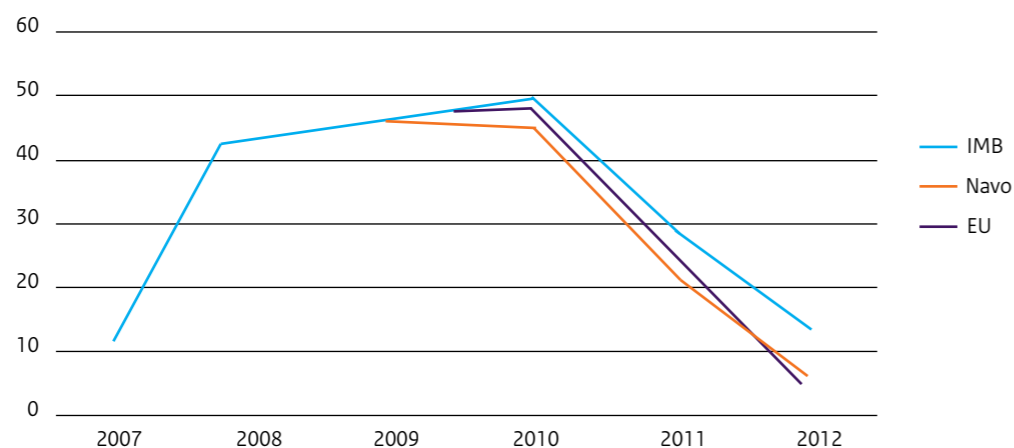
¹⁵⁸ <http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre>.

¹⁵⁹ OBP, *Capacities matrix*, 10-11.

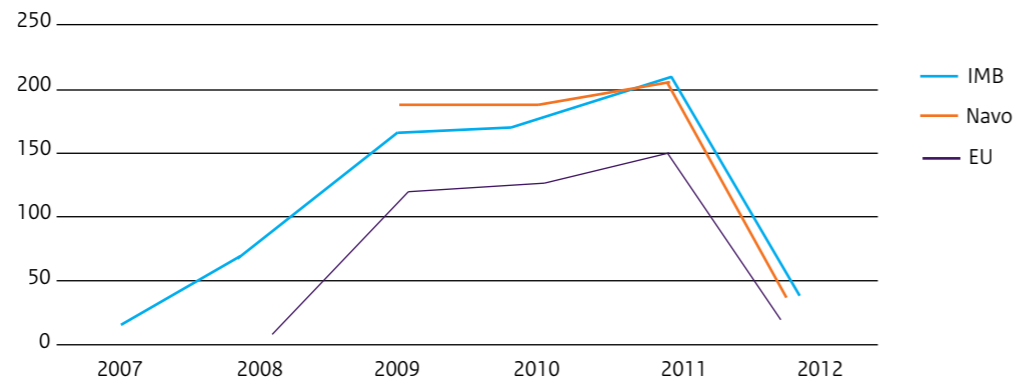
¹⁶⁰ OBP, *Capacities matrix*, 13.

¹⁶¹ <http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/kampala-process>.

Figuur 14: verloop van het aantal kapingen per jaar.¹⁶²



Figuur 15: verloop van het aantal aanvallen en pogingen daartoe.¹⁶³



De hierboven genoemde cijfers geven een beeld van aanvallen en kapingen voor de gehele internationale handelsvaart. De onderstaande tabel geeft een overzicht van bekende piraterijvoorvallen met Koninkrijksgevlagde scheepvaart op grond van de IMB rapporten 2006-2012.

Figuur 16: piraterijvoorvallen met Koninkrijksgevlagde scheepvaart.

Type voorval	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Piraterijvoorvallen hele wereld	5	4	3	9	3	0	1
Piraterijvoorvallen ¹⁶⁴ nabij de Hoorn van Afrika (HoA)	0	2	1	5	1	0	1
Kapingen in HoA				1			
Aanvalspogingen nabij HoA afgeslagen door maatregelen van het schip zelf		1	1	2	1		
Aanvalspogingen nabij HoA afgeslagen met hulp van militaire eenheden		1		2			1

MV Marathon (vlag Nederlandse Antillen) is het enige schip dat in 2009 met succes door piraten wordt gekaapt.¹⁶⁵ Na vrijlating is het schip door Hr.Ms. De Zeven Provinciën begeleid.

¹⁶² De drie verschillende datasets verschillen enigszins door een verschil in de gebruikte definities. Het IMB telt bijvoorbeeld ook kapingen van regionale schepen mee terwijl de Navo en de EU alleen de internationale scheepvaart registreren.

¹⁶³ Het aantal aanvallen(of pogingen) is in de EU-cijfers lager dan in de cijfers van Navo en GAO en IMB. Het is verschil is de definitie. Voor Navo, IMB en GAO is dit inclusief naderingen of pogingen tot boarding. Deze categorie wordt door de EU niet onderscheiden.

¹⁶⁴ Dit betreft naderingen, beschietingen, entering en kapingen. NB IMB definities verschillen met de Navo-EU definities.

¹⁶⁵ Zie voor de volledige toedracht het verslag van het spoeddebat. 13 mei 2009, Handelingen Tweede Kamer-20082009-6487-6508 (Handelingen spoed debat kaping NL MV Marathon).

Naast de genoemde voorvallen bestaan er voorvallen met niet Koninkrijksgevlagde schepen waarbij wel een Nederlands belang kan bestaan. Zo wordt op 18 april 2009 het Belgische schip Pompei gekaapt. Het schip heeft een gedeeltelijk Nederlandse bemanning. Andere schepen hebben een buitenlandse vlag, maar zijn in handen van een Nederlandse onderneming. Wanneer de wereldhandel wordt verstoord, heeft dit ook effecten op Nederland.

Sinds de start van operatie Atalanta is geen enkel WFP of AMISOM schip met goederen gekaapt en zijn alle schepen veilig naar hun bestemming begeleid.¹⁶⁶ Dit staat gelijk aan 1.001.582 ton voedsel dat in Somalië is aangekomen.¹⁶⁷ De inzet van operatie Atalanta heeft dus direct bijgedragen aan een betere humanitaire situatie in Somalië. Zoals te zien in 3.1.2 begeleidt Nederland in 2008 24 schepen met succes en levert zo dus ook een individuele bijdrage (zie paragraaf 3.1.2).

Daarnaast blijkt uit vrijwel alle rapportages van de VPD's dat de bemanningen van de beschermde koopvaardij schepen het gevoel hebben een veilige, goed beschermde reis te hebben gemaakt.

Het percentage berechte piraten in de regio is toegenomen, evenals het aantal gevangenen en andere capaciteiten. Volgens cijfers van UNODC zitten er in 2012 1180 piraten vast in 21 landen over de wereld.¹⁶⁸ Hiervan zijn er 300 aangeklaagd of wachten hun proces af in de Seychellen, Mauritius of Kenia. Sinds het UNODC Counter Piracy Programme in 2009 is gestart zijn er negen gevangenen met in totaal 1400 plekken bijgekomen. Tevens zijn er vier rechtbanken gebouwd of zijn deze nog in aanbouw.¹⁶⁹ Ook komen er door de gijzelprogramma's van de UNODC steeds meer gijzelaars vrij. Ten slotte worden door samenwerking, binnen onder andere de CGPCS, illegale geldstromen blootgelegd.

4.6.3 Neveneffecten

Een positief neveneffect is de verbeterde onderlinge samenwerking en het overleg tussen de partijen in de antipiraterijoperaties. Het piraterijprobleem brengt bijna de hele wereld samen.¹⁷⁰ Ook de samenwerking tussen de verschillende marines en andere organisaties wordt niet beoogd en in sommige gevallen mogelijk ook niet verwacht. Zo ontstaat er constructieve samenwerking met Rusland en China.

De rol van Nederland in dit grotere geheel is zichtbaar, bijvoorbeeld tijdens havenbezoeken (bijvoorbeeld aan India) en tijdens bezoeken op zee. Juist omdat Nederland niet als grootmacht te boek staat, maar wel als vooruitstrevende maritieme en handelsnatie, kan Nederland als een neutrale bruggenbouwer fungeren. Tijdens vele bezoeken weet Nederland als klein land alle grote spelers bij elkaar te brengen en met iedereen contacten te onderhouden, zowel in coalities als bilateraal. Dit is mogelijk omdat er sprake is van een collectief probleem, waarbij de belangen van alle betrokkenen niet strijdig zijn, zodat op grote schaal kan worden samengewerkt.

De toename van het aantal kapingen gaat gepaard met een toename van het geweld van de zijde van de piraten jegens de gijzelaars. Men is zeer terughoudend bij het besluiten tot bevrijdingsoperaties. Onder meer door middel van de ROE's is het geweldsgebruik in besluitvormingsprocessen zorgvuldig gedoseerd. Door toedoen van Nederlandse eenheden zijn 142 bemanningsleden bevrijd. Bij het besluit tot een bevrijdingsactie speelt de inschatting van het gevaar voor de gijzelaars een grote rol. Dit gevaar is klein indien de bemanning zich in een safe room bevindt (*citadel case*). Bij bevrijdingen waaraan Nederlandse eenheden actief deelnemen, valt eenmaal een dodelijk slachtoffer (een bemanningslid van een Iraanse *dhow*¹⁷¹). Dit betreft geen vooraf geplande bevrijdingsoperatie, maar een situatie die ontstaat nadat Nederlandse mariniers worden beschoten tijdens de nadering voor een routinecontrole.

¹⁶⁶ European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta Information Booklet (2013), 18.

¹⁶⁷ EU Naval Force Somalia – Operation Atalanta (25 februari 2013), 1.

¹⁶⁸ UNODC, Brochure Counter Piracy Programme Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects, Issue Eleven (2013), 2.

¹⁶⁹ UNODC, Brochure Counter Piracy Programme, 1-2.

¹⁷⁰ <http://www.thecgpcs.org/about.do?action=background>.

¹⁷¹ Kamerstuk 32706-37, 20 november 2012. Bij deze operatie zijn tevens twee bemanningsleden vermist.

Vanwege de gevaren voor de bemanningsleden zijn de maatregelen voor individuele bescherming van schepen van groot belang. Marineschepen kunnen met patrouilles en proactief optreden weliswaar doeltreffend zijn in het terugbrengen van het aantal aanvallen, maar daarnaast is het van groot belang dat de bemanningsleden zich voldoende veilig voelen tijdens de uitoefening van hun werk. Het blijkt dat de combinatie van de BMP-maatregelen en het embarkeren van gewapende beveiligers, als het meest vertrouwenwekkend wordt ervaren.¹⁷² Deze observatie sluit aan bij de rapportages van de VPD-commandanten. Uit deze rapportages blijkt dat de aanwezigheid van een VPD bij de bemanningsleden een veilig gevoel geeft.

Door het wapengebruik van de piraten met machinegeweren en RPG's, en de daardoor ontstane schotenwisselingen, zijn slachtoffers onder de vermeende piraten niet te vermijden.¹⁷³ Exacte cijfers hierover zijn niet bekend, onder meer omdat het vaak om 'vermisten' gaat waarbij niet is vast te stellen of de piraten zijn verdronken of hebben weten te ontkomen aan aanhouding. Ook tijdens optredens door Nederlandse eenheden komt dit voor.¹⁷⁴

Vanwege de doeltreffende piratenbestrijding bestaat de indruk dat piraten zich meer met andere vormen van criminaliteit op het land gaan bezighouden.¹⁷⁵ Dit wordt onderschreven in een rapportage van het Britse Hogerhuis.¹⁷⁶ Er is sprake van een constante dynamiek. De Somalische piraten passen continu hun modus operandi aan vanwege het succesvolle optreden van Westerse marines. Deze reageren vervolgens weer op de veranderde werkwijze van de piraten om hen zo doelmatig mogelijk te kunnen bestrijden.

Een effect van het Nederlandse VPD-beleid is volgens de reders dat het *level playing field* van het Nederlands bedrijfsleven wordt aangetast, waardoor er economische schade plaatsvindt. Doordat niet alle schepen in aanmerking komen voor een VPD en de inzet van gewapende particuliere beveiligers niet is toegestaan, besluiten sommige reders hun schepen onder een buitenlandse vlag te registreren. De KVNVR noemt een aantal van 65 schepen in 2013, Clingendael spreekt in haar rapportage van 40 tot 50 schepen per jaar.¹⁷⁷ Ook zijn Nederlandse reders voor directe bescherming aan boord van hun schepen afhankelijk van de Nederlandse overheid en de inzet van VPD's. Deze zijn gemiddeld anderhalf keer duurder dan private beveiligers.¹⁷⁸ Stijgende verzekeringskosten zijn het effect van de piraterij in de regio, niet van de (inter)nationale inzet.

Door het piraterijprobleem en de internationale maritieme inzet is de aanpak van piraterij weer een wereldwijd agendapunt. De Koninklijke Marine krijgt hierdoor veel positieve aandacht. In Nederland bestaat brede parlementaire steun voor de inzet in het kader van piraterijbestrijding.

Er is waardevolle ervaring opgedaan op het gebied van maritieme veiligheidsoperaties. Operatieconcepten zoals kustpatrouilles en *key leader engagement* zijn verder ontwikkeld. Nieuwe wapensystemen zoals de NH-90, de nieuwe sonar van de Walrusklasse onderzeeboot, de FRISC-vaartuigen en onbemande vliegtuigjes worden succesvol getest in een operationele omgeving. Deze operationele *lessons learned* zijn ook toepasbaar in operatiegebieden buiten Somalië.

¹⁷² OBP, *The human cost of maritime piracy* 2012, 9-10. De invloed van de aanwezigheid van marine-eenheden is in dit onderzoek niet beschouwd.

¹⁷³ Gomez en Navarro, *Analysis of the Somali pirate attacks*, 228-229.

¹⁷⁴ Zie bijvoorbeeld de incidenten met Hr.Ms. Tromp op 2 april 2011 (Kamerstuk 32706, nr. 26, 16 maart 2012) en Hr.Ms. Rotterdam op 24 oktober 2012 (Kamerstuk 32706, nr. 37, 20 november 2012).

¹⁷⁵ R. Knops, *NATO Parliamentary reports. The challenge of piracy: International response and NATO's role* (2012), 6-7.

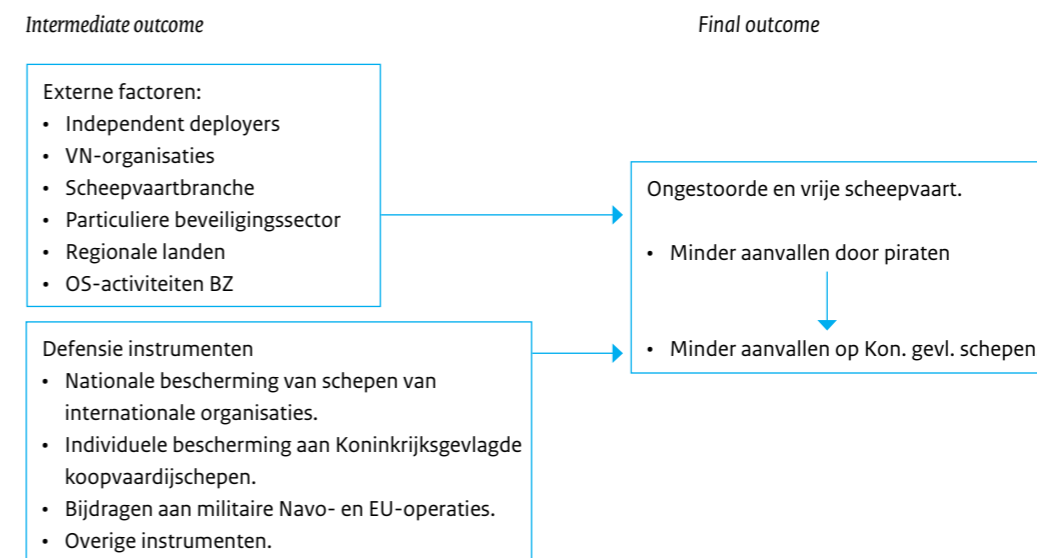
¹⁷⁶ House of Lords, *Turning the tide on piracy, building Somalia's future*, 6.

¹⁷⁷ Verslag algemeen overleg 4 juli 2013, Kamerstuk 32706, nr. 56, 3. Clingendael, *State or Private Protection against Maritime Piracy?*, 4.

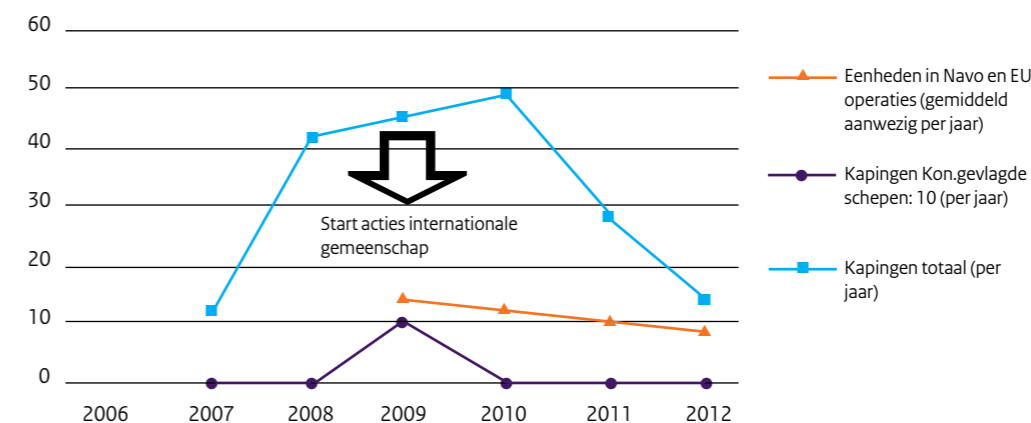
¹⁷⁸ Clingendael, *State or Private Protection against Maritime Piracy*, 12.

4.7 Waaraan zijn de bereikte beoogde effecten toe te schrijven?

In deze paragraaf staat de relatie tussen de ingezette instrumenten en de *final outcome* centraal. Deze relatie is onderzocht aan de hand van een verklarend mechanisme in combinatie met een kwantitatieve vergelijking tussen de inzet en het effect in de loop der tijd. Hierbij wordt tevens de invloed van externe (f)actoren beschouwd. De onderstaande figuur hiernaast bevat een overzicht.



Figuur 17: beleidstheorie en externe (f)actoren.

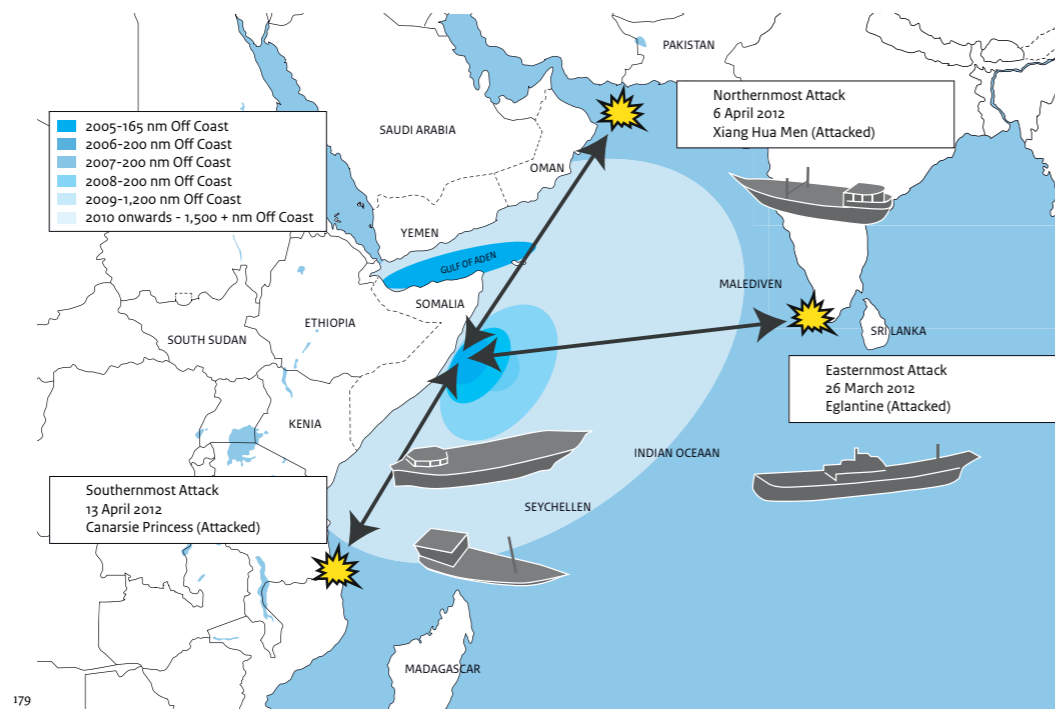


Figuur 18: verloop aantal kapingen, actie internationale gemeenschap en inzet eenheden voor Navo- en EU-operaties.

4.7.1 Bereikte effecten en externe (f)actoren

De belangrijkste indicator voor het succes van het beleid is het aantal kapingen. De bovenstaande figuur 18 laat de samenhang zien tussen het belangrijkste instrument 'bijdragen aan Navo- en EU-operaties' en het aantal kapingen. Voor de kapingen wordt onderscheid gemaakt tussen het totale aantal kapingen van schepen van de internationale handelsvaart en de kaping van een Koninkrijksgevlagd schip.

Figuur 19: uitbreidende operatiegebied piraten.



179

Figuur 18 (vorige pagina) laat zien dat het twee jaar duurt voordat de internationale gemeenschap eind 2008, begin 2009 in actie komt. Navo en de EU starten piraterijbestrijdingsoperaties, *independent deployers* starten konvooien in de Golf van Aden, de IRTC wordt ingesteld, de VN en de IMO starten diverse programma's en er worden BMP's geïntroduceerd. Als gevolg van deze maatregelen vermindert de stijging van het aantal kapingen, maar doordat de piraten hun werkgebied verleggen en hun tactiek veranderen, blijven ze successen boeken.

Om de grotere afstanden te kunnen overbruggen gaan de piraten gebruik maken van moederschepen, gekaapte vissersboten en transportschepen van waaruit zij met kleine *skiffs* hun operaties blijven uitvoeren.¹⁸⁰

Het grootste aantal kapingen komt voor in de periode 2009 tot en met 2010. In deze periode wordt het enige Koninkrijksgevlagde schip gekaapt. In 2012 wordt het aantal kapingen teruggebracht naar dat het niveau van begin 2007.

In de literatuur¹⁸¹ bestaat consensus over de verklaring dat de afname van het aantal kapingen voor het belangrijkste deel is toe te schrijven aan drie soorten oorzaken:

- zelfbeschermingsmaatregelen door de scheepvaartbranche;¹⁸²
- militaire maritieme operaties;¹⁸³
- individuele beveiliging door private en militaire beveiligingsteams.

De Nederlandse overheid heeft het toepassen van de BMP's door reders als voorwaarde gesteld om in aanmerking te kunnen komen voor een VPD. Dit geldt overigens niet alleen voor Nederlandse reders.

¹⁷⁹ Bron: EU NAVFOR.

¹⁸⁰ J.M. Bridger, *NATO Research Paper safe seas at what price?* (2013), 2-3.

¹⁸¹ Zie bijvoorbeeld: a) V. Felbab-Brown, *The not-so-jolly Roger: Dealing with piracy off the coast of Somalia and in the Gulf of Guinea* (2014), 6-7; b) *Burden-sharing*, 29-31; en c) J. Huggins en L. K. Hartnett, *Somali Piracy – Are we at the End Game?* (2013), 2-6.

¹⁸² Deze preventieve maatregelen, de BMP's, dragen bij aan de vermindering van het aantal kapingen. Deze set regels, bestaande uit private beveiligers, waterkanonnen en hekwerk, werden in 2009 opgesteld door de CGPCS.

¹⁸³ Naast de operaties van de Navo en EU moeten ook de inspanningen van de CMF (gemiddeld ongeveer 3 schepen) en de *independent deployers* vanaf 2009 vermeld worden.

Ook de meeste gecertificeerde particuliere beveiligers hanteren dit principe.¹⁸⁴ Ook internationaal is er, vooral binnen de CGPCS, veel aandacht voor deze regels. De BMP's hebben er toe bijgedragen dat het aantal kapingen vanaf 2011 daalt. Geschat wordt dat inmiddels ongeveer 80% van de schepen in de regio deze maatregelen (gedeeltelijk) toepast.¹⁸⁵

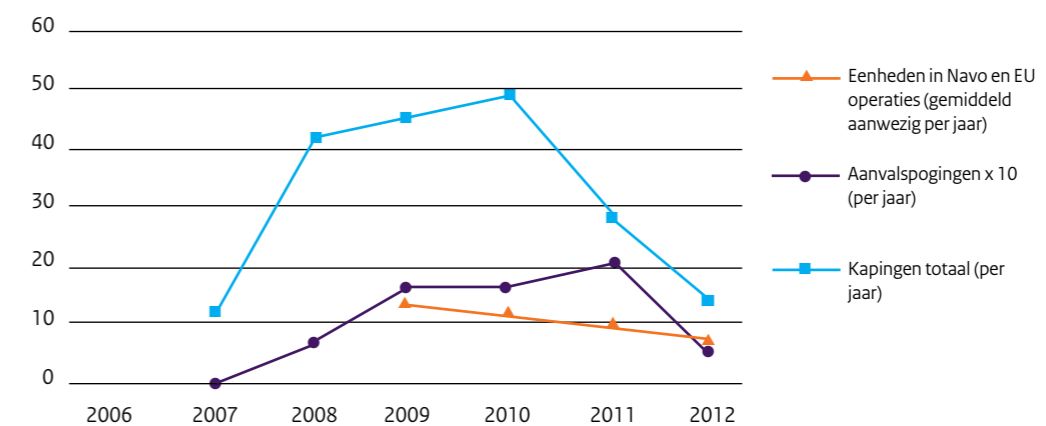
Recente waarnemingen door Nederlandse marine-eenheden in 2013 laten overigens zien dat de discipline voor de uitvoering van de BMP-maatregelen aan het verslechteren is.¹⁸⁶ Ook de denktank OBP meldt een afname van het gebruik van BMP's.¹⁸⁷ Overwegende dat de BMP-maatregelen een belangrijke bijdrage aan de beheersing van het piraterijvraagstuk hebben geleverd, is dit een ongewenste ontwikkeling.

Ook het aantal berechte piraten blijft stijgen, mede door de inspanningen van de UNODC die in 2009 zijn gestart.¹⁸⁸ Deze berechtingen hebben een afschrikwekkende werking waardoor het aantal piraten afneemt. De invloed hiervan op het aantal kapingen en aanvallen is met de beschikbare gegevens echter niet zichtbaar te maken.

Het aantal berechte piraten is niet alleen gestegen door de inspanningen van UNODC. Marines onderscheppen immers piraten en dragen deze over. Dit kan zijn aan de vlagstaat, maar ook een land in de regio waar men mee samenwerkt. De Koninklijke Marine heeft van 2010 tot en met 2012 58 piraten onderschept en overgedragen.¹⁸⁹

4.7.2 De invloed van de Navo- en EU-operaties

Nadat de Navo- en EU-operaties eind 2008, begin 2009 van start gaan, stagneert de groei van het aantal kapingen door piraten. Het instellen van de IRTC, BMP-maatregelen en konvooi-operaties in de Golf van Aden verminderen het succes van de piraten. Deze ontwikkelingen dwingen de piraten ertoe hun modus operandi te wijzigen. Hiertoe worden ze gedwongen vanwege de successen van de internationale marines. Zoals eerder beschreven in hoofdstuk 3 vormen deze operaties een dynamische interactie tussen de piraten en de internationale gemeenschap. De rol en de bijdrage van de militaire operaties is zichtbaar te maken door ook te kijken naar het verloop van het aantal aanvallen, zoals is weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 20: verloop kapingen, aanvalspogingen en in de inzet door Navo en EU.

Uit de bovenstaande figuur blijkt dat nadat het aantal kapingen na 2010 afneemt, het aantal aanvallen nog een jaar blijft stijgen. De daling van het aantal kapingen na 2010 wordt grotendeels veroorzaakt door de inzet van beveiligingsteams. Deze teams kunnen weliswaar aanvallen afslaan en kapingen voorkomen,

¹⁸⁴ Clingendael, *State or Private Protection against Maritime Piracy?*, 11-12.

¹⁸⁵ OBP, *Burden-sharing*, 30.

¹⁸⁶ De Koninkrijksgevlagde schepen waar een VPD aan boord was geëmbarkeerd voeren de BMP-maatregelen overigens nog steeds goed uit.

¹⁸⁷ J. Huggins en L. K. Hartnett, *Somali Piracy – Are we at the End Game?*, 4.

¹⁸⁸ UNODC, *Counter Piracy Programme*, 2.

¹⁸⁹ Bijlage 4.

maar de piraten verdwijnen hierdoor niet. Piraten tasten het doel af en zodra ze merken dat er gewapende beveiligers aan boord zijn, breken ze de aanval af en zoekt men een ander niet of minder goed beschermd doel.

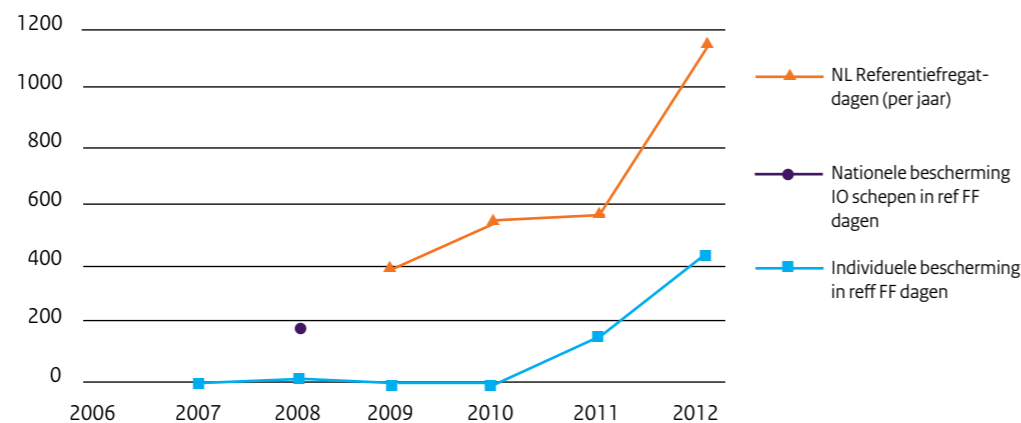
De aanhoudende stijging van het aantal aanvallen is verder te verklaren doordat de piraten hun operatiegebied naar het Somalisch Bassin verplaatsen en vanaf moederschepen gaan opereren. Door de inzet van moederschepen kunnen de piraten hun verblijf op zee verlengen en zich over een groter zeegebied verspreiden.

Het aantal onderscheppingen is in de jaren 2010 en 2011 weliswaar hoog, maar het is onmogelijk om de hele oceaan in de gaten te houden. De militaire campagne wordt, zoals beschreven in hoofdstuk 3, aangepast naar een meer preventieve en proactieve aanpak. Ook de coördinatie verbetert en bovendien worden de ROE's robuuster.¹⁹⁰ Uiteindelijk creëren de militaire operaties in samenwerking met alle andere partijen een situatie waarin het aantal piraten dat naar zee gaat sterk afneemt. Hierdoor wordt het aantal aanvallen gereduceerd.

4.7.3 Bijdrage van de Nederlandse instrumenten

De onderstaande figuur bevat een overzicht van de door Nederland ingezette instrumenten op zee.

Figuur 21: verloop van de verschillende NL instrumenten.



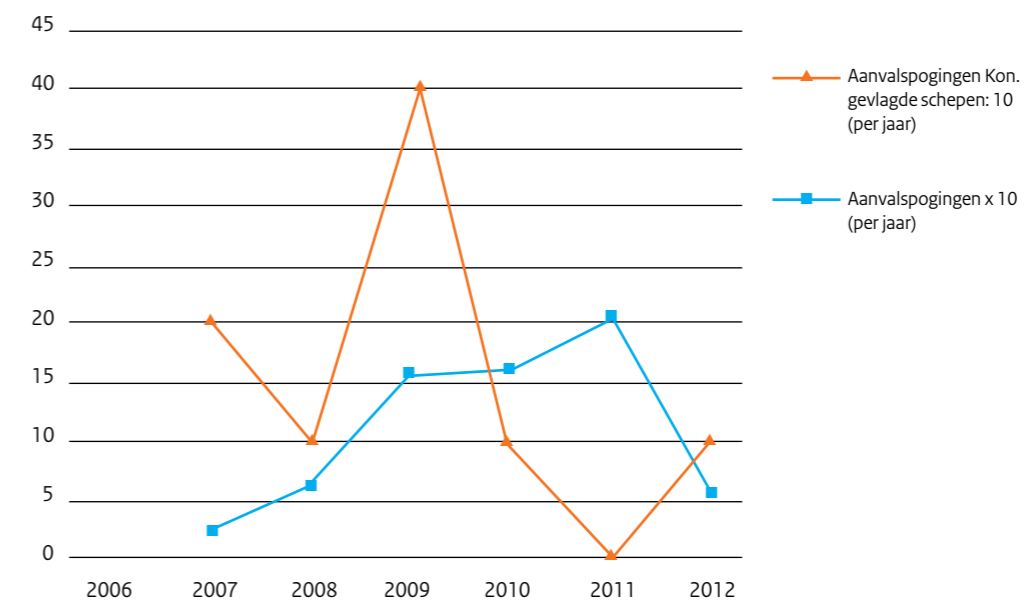
De eerste instrumenten die in 2008 worden ingezet, betreffen de bescherming van de schepen van internationale organisaties en de individuele escortering van enkele Koninkrijksgevlagde schepen. Dit zijn directe individuele beschermingsmaatregelen die, zoals blijkt uit de bovenstaande figuren, weinig of geen effect hebben op het totale aantal aanvallen en kapingen en daarmee weinig effect op de veiligheid van de scheepvaart in het algemeen. Hiervoor is de multinationale aanpak nodig waar Nederland dan ook sterk op aandringt.

Nederland blijft tot en met 2012 een volwaardige bijdrage aan de operaties Atalanta en Ocean Shield leveren terwijl andere landen hun inspanningen vanaf het begin af aan langzaam afbouwen (zie Figuur 20). Nederland volhardt in de inspanningen in een periode waarin andere landen, na het eerste succes, deelname verminderden. Het aantal kapingen en aanvallen op koopvaardij schepen wordt sterk teruggebracht, maar internationale maritieme aanwezigheid blijft noodzakelijk. Er bestaat nog steeds een tekort aan luchtseenheden. Daarnaast wordt de huidige piraterijbestrijding bemoeilijkt doordat de vermoedelijke piraten veel minder zichtbaar zijn, bijvoorbeeld door zich te verschuilen tussen vissers en lokaal scheepvaartverkeer. Hierdoor is de aanwezigheid van hoogwaardige sensoren en capaciteiten op het gebied van de inlichtingenverzameling van groot belang. De Nederlandse intensiveringen richten zich dan ook juist op deze terreinen.

¹⁹⁰ Bridger, *Safe seas at what price?*, 2-3.

De VPD's bereiken het niveau van volwaardige inzet nadat het aantal aanvallen en kapingen vanaf 2011 reeds sterk is afgenomen. Het instrument zelf functioneert goed, zoals beschreven in paragraaf 4.3, maar de bijdrage aan de veiligheid van de scheepvaart in het algemeen is relatief beperkt.

Voor de individuele bescherming moet tevens het aantal aanvallen op Nederlandse schepen worden beschouwd. De onderstaande figuur vergelijkt de door de IMO geregistreerde aanvallen op Koninkrijksgevlagde schepen met het totale aantal geregistreerde aanvallen.



Figuur 22: vergelijking aanvalspogingen: totaal en op Koninkrijksgevlagde schepen.

Het aantal aanvallen op Koninkrijksgevlagde schepen daalt eerder dan het totale aantal aanvallen. Dit is opmerkelijk want enerzijds is het aantal aanvallen en daarmee het aantal waarnemingen beperkt. Anderzijds kan een klein aantal aanvallen duiden op een geringe omvang van de dreiging, maar dit beeld sluit niet aan bij de beleving van de reders. De enige geregistreerde aanval op een Koninkrijksgevlagd schip in de periode 2011 en 2012 betreft een schip dat door een Nederlands VPD wordt beveiligd. Volgens de reders kan maar een klein deel van de schepen gebruik maken van VPD's. Het is dus te verwachten dat het aantal aanvallen dat werkelijk heeft plaatsgevonden, groter is. Een mogelijke verklaring kan zijn dat Koninkrijksgevlagde schepen niet alle aanvallen melden omdat gebruikt wordt gemaakt van private bewapende beveiligingsteams. Dit sluit aan bij observaties door verschillende media.¹⁹¹ Binnen dit onderzoek zijn hierover geen verdere gegevens bekend.

4.8 Deelconclusies

4.8.1 Doeltreffend- en doelmatigheid van de ingezette instrumenten

De doeltreffendheid van een instrument is op twee niveaus te beoordelen: doeltreffendheid ten opzichte van de verwachte *intermediate outcome* en ten opzichte van de verwachte *final outcome*. Doeltreffendheid op het *intermediate* niveau heeft betrekking op het instrument op zichzelf, dat wil zeggen op de mate waarin het instrument werkt ten opzichte van het ontwerp. Met de doeltreffendheid op het niveau van *final outcome* wordt bedoeld de mate waarin dat instrument heeft bijgedragen aan de hoofddoelstelling van het beleid ofwel de beoogde eindsituatie. Bij de beoordeling hiervan spelen naast het instrument zelf ook de invloed van externe (f)actoren en neveneffecten een rol.

¹⁹¹ <http://www.nrc.nl/nieuws/2012/08/02/nederlandse-reders-wapenen-zich-tegen-somalische-piraten-ondanks-verbod-defensie/>. <http://defensieweblog.blogspot.nl/2012/08/piraterij-wapens-wij-beschermen-onze.html> Rapporten: Clingendael, *Pirates and Privateers, Gomez en Navarro, Analysis of the Somali pirate attacks*. en Huggins en Hartnett, *Somali Piracy*

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de deelconclusies die op grond van de analyse in dit hoofdstuk wordt getrokken.

Output			Intermediate outcome		Final outcome	
	Uitgaven%	Ratio capaciteit: uitgaven ¹⁹²	Doel-treffendheid	Doel-matigheid	Neven-effecten	Doeltreffendheid ongestoorde en veilige scheepvaart
Nationale bescherming van schepen van internationale organisaties	5,0	47:1	+	0	+	0
Bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties	85,2	43:1	++	+	+	+
Individuele bescherming aan Koninkrijksgevlagde koopvaardijsschepen ¹⁹³	9,1	87:1	+	++	-	-
Overige Instrumenten UNODC	0,7	-	+	+	0	0
Overige Instrumenten ACOTA			0	0	0	0

Tabel 8: overzicht bijdragen van instrumenten aan intermediate en final outcome.

De waarderingen in deze tabel zijn gedefinieerd in de onderstaande tabel.

Tabel 9: waarderingen.

Waardering	Betekenis voor doeltreffend- en doelmatigheid
++	Meer dan op grond van de norm ¹⁹⁴ te verwachten is. Voldoet aan criteria voor '+'.
+	In overeenstemming met de norm. Alle mogelijkheden benut. Relatie is aangetoond in het rapport door het beschrijven van het werkingsmechanisme, het waarnemen dat dit ook zo is verlopen en een kwantitatieve onderbouwing van de relatie met het einddoel.
0	Mogelijk wel aanwezig maar niet aantoonbaar met indicatoren of norm. Of binnen alle randvoorwaarden is de maximale doelmatigheid bereikt, maar met deze capaciteit had meer bereikt kunnen worden indien het mandaat dit zou toestaan.
-	Negatieve effecten. Ondoelmatige of ondoeltreffende inzet.

Vergelijking verschillende instrumenten.

Een vergelijking van alle instrumenten laat zien dat de grootste inspanningen (85% van het budget) zijn geleverd met het instrument (bijdragen aan Navo- en EU-operaties) dat ook het meest doeltreffend en doelmatig blijkt te zijn.

Uit deze vergelijking komt tevens naar voren dat het instrument 'individuele bescherming' (met VPD's) de meest gunstigste ratio 'capaciteit versus uitgaven' kent. Deze ratio kan overigens niet zomaar worden gebruikt om de doelmatigheid van de verschillende instrumenten te vergelijken, omdat deze instrumenten voor verschillende taken en doelstellingen worden gebruikt. Een VPD kan een individueel schip beschermen, maar een VPD is niet in staat piraten te onderscheppen of hun vaartuigen onschadelijk te maken. Het ene instrument kan het andere niet zomaar vervangen. Het laat wel zien dat voor de bescherming van

¹⁹² Het betreft het quotiënt tussen de capaciteit (uitgedrukt in referentiefregatdagen) en uitgaven (€). Om te corrigeren voor jaarlijkse schommelingen zijn voor zowel de capaciteit als de uitgaven de waarden opgeteld over de hele periode waarin een instrument is ingezet. Waarde is vervolgens met een miljoen vermenigvuldigd. Bijvoorbeeld 47:1 betekent dat 47 referentiefregatdagen gemiddeld over de evaluatieperiode € 1 miljoen heeft gekost.

¹⁹³ In deze rij wordt uitgegaan van de gedane uitgaven en niet de bij de reders in rekening gebrachte tarieven. De tarieven zijn immers maar een deel van de uitgaven. De ontvangsten van de reders zijn niet van de uitgaven afgetrokken.

¹⁹⁴ De norm kan zijn afgeleid van een internationale benchmark, een andere vergelijking of vastlegging in een beleidskader (bv voor VPD).

individuele schepen VPD's doelmatiger zijn dan escortering met fregatten. Om deze reden is gedurende de evaluatieperiode escortering met fregatten zoveel als mogelijk vervangen door bescherming met beveiligingsteams.

Hieronder wordt de beoordeling (*outcome*) van de verschillende instrumenten nader toegelicht.

Nationale bescherming van schepen van internationale organisaties.

Dit instrument is op zichzelf doeltreffend ingezet. Alle humanitaire transporten zijn veilig geëscorteerd. Het mandaat is echter beperkt tot escortering. De ratio 'capaciteit versus uitgaven' van dit instrument is weliswaar ongeveer gelijk aan de ratio van het instrument 'bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties', maar de capaciteit van dit eerstgenoemde instrument wordt niet volledig benut. De piraterij wordt niet actief bestreden, waardoor de piraterij blijft doorgroeien. Een positief neveneffect is dat piraterij op de internationale agenda wordt gezet zodat daarna multinationale operaties door de Navo en de EU worden gestart. De multinationale aanpak maakt een meer doelmatigere piraterijbestrijding mogelijk.

Bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties.

Nederland levert ten opzichte van de andere landen een doeltreffende en richtinggevende bijdrage aan de Navo- en EU-operaties. Deze operaties leveren een doorslaggevende bijdrage aan het terugbrengen van het aantal aanvallen door piraten. Deze militaire bijdrage is essentieel voor het herstellen van de veilige en ongestoorde internationale scheepvaart nabij Somalië.

Naast de militaire bijdragen spelen hierbij ook andere factoren een belangrijke rol:

- De *independent deployers* die in de regio actief zijn leveren met konvooien een belangrijke bijdrage aan de beveiliging in de Golf van Aden. Door het coördineren van operaties en het uitwisselen van informatie komt deze samenwerking de piraterijbestrijding ten goede. Nederland speelt hierin een belangrijke rol door als klein land partijen te verbinden en zo de internationale communicatie en samenwerking te verbeteren.
- Door invoering van de BMP's en de inzet van private beveiligers loopt het aantal kapingen sterk terug.¹⁹⁵

Defensie levert een doelmatige bijdrage aan de Navo- en EU-operaties. Er wordt zo doelmatig mogelijk gebruik gemaakt van in Nederland beschikbare defensiecapaciteiten. Door het inzetten van extra *enablers* stijgen de kosten relatief minder hard dan de bijdrage en nemen de gemiddelde kosten per *enabler* af. Een hoge zee-haven verhouding maakt de Nederlandse bijdrage doelmatiger dan die van vele andere landen. Ook *benchmark* vergelijkingen met rapporten van *Oceans Beyond Piracy* en de Wereldbank, over de kosten van piraterijbestrijding, geven een indicatie voor Nederlandse doelmatigheid. Van Nederland kan op grond van de omvang van haar handelsvolume een grotere bijdrage worden verwacht en dit onderbouwt de stelling dat Nederland ten opzichte van de andere landen geen hogere bijdrage levert dan nodig is om het piraterijprobleem te beheersen.

Iedere operatie kent beperkingen, implementatievraagstukken en tegenslagen. Door operationele commandanten op zee wordt bevestigd dat het hoofddoel 'bescherming kwetsbare scheepvaart' kon worden bereikt, maar dit neemt niet weg dat het mandaat, zoals de begrezing van het operatiegebied tot de kustlijn, soms als beperkend wordt ervaren. Zo hadden marineschepen, die over faciliteiten voor civiele ondersteuning beschikken, mogelijk vaker kunnen worden benut voor medische *outreach* en assistentie bij *hostage release situations*.

Individuele bescherming aan Koninkrijksgevlagde koopvaardijsschepen.

Dit instrument op zichzelf is doelmatig en doeltreffend ingezet. De VPD's beschermen alle schepen waarbij zij aan boord zijn op succesvolle wijze. Een deel van de ontvangen aanvragen betreft echter transporten waarvan de aanvraag niet gehonoreerd kan worden vanwege het korte tijdsbestek of aanvragen die niet voldoen aan de criteria in het beleidskader. Het betreft kleine schepen die geen VPD kunnen accommoderen of schepen die op de spotmarkt opereren.

¹⁹⁵ Het gebruik van militaire of private bewapende beveiligers wordt wel genoemd in de BMP4 (para 8.5) maar veel auteurs maken onderscheid tussen BMP-maatregelen enerzijds en het gebruik van private gewapende beveiligers anderzijds.

De bijdrage van de VPD's aan het beschermen van de totale populatie van Koninkrijksgevlagde scheepvaart is daardoor beperkt.

Schepen die niet in aanmerking komen voor een VPD mogen bij wet geen gebruik maken van particuliere gewapende beveiligers, zoals voor buitenlandse reders vaak wel het geval is. Het beleid van de Nederlandse regering wijkt af van het beleid van de meeste andere landen en leidt volgens de reders tot uitvlaggen en aantasting van het *level playing field*.

Het gebruik van VPD's is doelmatiger dan individuele escortering met een fregat. De doelmatigheid van de VPD-inzet wordt gaandeweg vergroot. Dit leidt tot een verlaging van de bijdragen van reders¹⁹⁶ alsmede tot snellere inzet, kleinere teams en verbeterde logistiek. Verdere verbetering van de flexibiliteit wordt mogelijk geacht met het gebruik van drijvende wapendepots (*floating armouries*). Uit onderzoek blijkt dat de noodzakelijke regulering hiertoe vooralsnog ontbreekt. Op het gebied van de financiën, de tijdigheid en de omvang is het VPD-instrument doelmatig geïmplementeerd.

Overige instrumenten

UNODC

Defensie levert vanaf juni 2010 weliswaar een kleine, maar significante bijdrage aan het UNODP-CPP programma in Kenia. Hiermee draagt Defensie bij aan de opbouw van regionale justitiële capaciteiten. Naast dit programma bestaan er ook andere *rule of law* programma's in de regio. Hierdoor lukt het in de loop der tijd steeds beter om onderschepde verdachten van piraterij over te dragen aan regionale autoriteiten. Rechtshandhaving heeft een afschrikkende werking op piraten. Met de gebruikte onderzoeksmethodiek is dit echter niet kwantitatief zichtbaar te maken.

Trainingsmissies (ACOTA)

De relatie tussen trainingsmissies, stabiliteit en de dreiging van piraterij is complex en de effecten zijn moeilijk meetbaar.

4.8.2 Neveneffecten

Naast de hierboven genoemde aantasting van het *level playing field* van de Nederlandse reders zijn er ook andere neveneffecten te identificeren. De piraterijbestrijding vormt een vliegwieltje dat de internationale samenwerking op het gebied van maritieme veiligheid verbetert. De VN brengt met de CGPCS een effectieve en geïntegreerde internationale samenwerking tot stand. De militaire EU instituties ontwikkelen zich, waardoor in de toekomst een effectiever Europees veiligheidsbeleid mogelijk is. Er wordt waardevolle ervaring opgedaan met de samenwerking tussen Europese krijgsmachten en krijgsmachten zoals India, Pakistan en China.

Piraten gaan zich, als gevolg van de internationale bestrijding, effectiever en professioneler organiseren. Het gebruik van geweld wordt hierbij niet geschuwd. Het is niet duidelijk hoe de piraterij zich in de toekomst gaat ontwikkelen. Ook aan het einde van 2012 worden nog (kansloze) wanhoopsaanvallen door piraten waargenomen. De piraterijbestrijdingsoperaties bieden Nederland de mogelijkheid om als klein land aanwezig te zijn in een gebied van grote geopolitieke betekenis. Ook haalt Nederland handelsbetrekkingen met India aan en werkt het samen met landen als China.

¹⁹⁶ Hierbij wordt opgemerkt dat niet alle tariefverlagingen een gevolg van doelmatigheidswinst waren. De laatste tariefverlaging naar 5000 € / dag kwam vooral voort uit de wens om de concurrentiepositie van de reders te handhaven.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden het beoogde beleid, de inzet en de effecten van het gevoerde beleid in samenhang beschouwd. Op grond van de beleidsdoorlichting worden een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn in paragraaf 5.2 weergegeven.

5.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Defensie heeft een doeltreffende en doelmatige bijdrage geleverd aan de bescherming van kwetsbare scheepvaart nabij Somalië. Nederland heeft een herkenbare en richtinggevende bijdrage aan de operaties van de Navo en de EU geleverd. Deze operaties, alsmede de zelfbeschermingsmaatregelen (BMP) door de scheepvaartbranche en het gebruik van beveiligers (militair en privaat), hebben het aantal kapingen en aanvallen op koopvaardij-schepen sterk teruggebracht. De dalende trend is echter omkeerbaar omdat de voorwaarden voor piraterij in Somalië nog, zij het in mindere mate, aanwezig zijn.

Rondom de Hoorn van Afrika is min of meer sprake van 'ongestoorde en vrije scheepvaart' maar deze toestand is vooralsnog alleen te handhaven met een voortzetting van de internationale maritieme aanwezigheid.

Doeltreffend- en doelmatigheid

1. Er waren omvangrijke meerjarige en internationale maritieme operaties nodig om het piraterijvraagstuk voor de kust van Somalië onder controle te krijgen.

Rondom de Hoorn van Afrika is inmiddels min of meer sprake van ongestoorde en vrije scheepvaart, maar deze situatie werd niet direct bereikt. Vooral gedurende de eerste jaren hadden de antipiraterijoperaties te kampen met tegenslagen. Zowel de piraten als de internationale gemeenschap hebben hun tactiek en ingezette middelen herhaaldelijk bijgesteld.

2. Vanaf maart 2011 werd het instrument *Vessel Protection Detachments (VPD)* ingezet voor de individuele bescherming van Koninkrijksgevlagde schepen. De doeltreffend- en doelmatigheid zijn binnen de mogelijkheden en randvoorwaarden geoptimaliseerd. De mate waarin het beleidsdoel 'veilige scheepvaart' is toe te schrijven aan de inzet van VPD's is beperkt.

Defensie heeft alle transporten met een geëmbarkeerd VPD veilig door de *high-risk area* begeleid. Desondanks is vastgesteld dat Defensie niet in de volledige behoefte voor individuele bescherming van de reders kan voorzien. Daarnaast werd de beoordeling van de beleidsimpact beperkt doordat een groot deel van de schepen in de doelgroep geen aanvragen heeft ingediend. Hierdoor bestaat geen scherp beeld van de behoefte. Ook de statistische informatie omtrent de aanvallen op Koninkrijksgevlagde schepen is onvolledig zodat beleidseffecten niet goed meetbaar zijn.

3. De beleidsdoelstellingen konden binnen het mandaat worden bereikt. Door aanpassingen in regelgeving werden mogelijke barrières voor operaties geslecht. Tijdelijke tekortkomingen in beschikbare capaciteiten hebben de operaties slechts in beperkte mate beïnvloed.

In het algemeen bleek het mogelijk om de beleidsdoelstellingen binnen de grenzen van het mandaat te bereiken. Hiertoe werden de *rules of engagement (ROE)* en de operatieplannen meerdere keren aangepast aan veranderende omstandigheden. Soms bestonden er beperkingen in de beschikbare capaciteit (bijvoorbeeld helikopters), maar door het aanpassen van de werkwijze konden operaties steeds op een effectieve wijze worden voortgezet.

4. Gedurende de evaluatieperiode is de Nederlandse bijdrage geleidelijk vergroot. Dit hing samen met de veranderende werkwijzen en tactieken. Het gevolg was dat de uitgaven gedurende de evaluatieperiode stegen. De omvang van de ingezette capaciteit nam echter in verhouding meer toe dan de uitgaven, waardoor de doelmatigheid steeg.

Gedurende de evaluatieperiode werd de tactiek steeds proactiever en werden steeds meer middelen, zoals onbemande vliegtuigjes, ingezet. De internationale gemeenschap reageerde hiermee op de veranderende tactieken en werkwijzen van de piraten.

De kosten van een maritieme operatie bestaan vooral uit de kosten voor de brandstof en de kosten die samenhangen met de vaste bemanning van het schip. Door marineschepen uit te rusten met aanvullende capaciteiten stegen de uitgaven. De kosten van deze aanvullende capaciteiten, die eenvoudig zijn te installeren, zijn in verhouding tot de exploitatiekosten van het schip, relatief laag. Hierdoor steeg de doelmatigheid.

5. Tussen 2006 en 2012 waren de ramingen van de antipiraterijoperaties steevast hoger dan de realisatie.

Defensie baseert ramingen voor operaties op de, op dat moment, meest actuele uitgangspunten. Dit impliceert dat er tot op zekere hoogte onzekerheden bestaan in de uitgangspunten. Om het risico op een te lage raming van het benodigde budget zoveel mogelijk uit te sluiten, hanteert Defensie het principe van 'conservatief ramen'. Voor de antipiraterijmissies leidde dit tot onderrealisatie. Hierdoor kon het bedrag dat oorspronkelijk gereserveerd was voor deze operaties, in eerste instantie niet gebruikt worden voor overige activiteiten en operaties.

Innovatie en neveneffecten

6. De geleerde multidisciplinaire lessen over de bestrijding van piraterij zijn toepasbaar op andere maritieme veiligheidsoperaties.¹⁹⁷

In Somalië is geleerd hoezeer de bestrijding van piraterij samenhangt met politieke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen ter plekke. Aandacht voor stabiliteit, veiligheid, *local governance* en het versterken van de juridische keten draagt bij aan de effectiviteit van antipiraterijoperaties. Een interdepartementale multidisciplinaire aanpak is hierbij onmisbaar. Deze aanpak kan ook bij de voorbereiding van toekomstige maritieme veiligheidsoperaties worden toegepast.

Daarnaast schetst deze beleidsdoorlichting de geleerde lessen op het gebied van informatie-uitwisseling tussen koopvaardij schepen, kustwachten, maritieme en militaire organisaties. Deze uitwisseling maakte samenwerking op zowel preventief als reactief gebied mogelijk. Zo kunnen koopvaardij schepen na een melding van een piraterijaanval hun route aanpassen, of kan het aanleiding zijn om een aanwezige militaire eenheid in te zetten. De informatie-uitwisseling werd mogelijk door het ontwikkelen van voor ieder toegankelijk informatiesystemen (Mercury), procedures en coördinatiecentra (zoals MSCHOA). Dit soort concepten zijn ook toepasbaar op andere maritieme veiligheidsoperaties, zoals drugsbestrijding en de bestrijding van mensensmokkel. Ook bij deze operaties is het succes sterk afhankelijk van een multidisciplinaire aanpak.

Maritieme lessen zijn in beginsel op alle wereldzeeën toepasbaar maar de situatie op het land verschilt per regio. Deze lessen zijn dan ook niet altijd direct toepasbaar, omdat de omstandigheden in Somalië verschillen van die in andere regio's zoals bijvoorbeeld West-Afrika of Indonesië. Zo was het in Somalië mogelijk om in de territoriale wateren te opereren. In andere regio's wordt de rechtshandhavende verantwoordelijkheid door de landen zelf uitgevoerd. Enerzijds stelt dit meer randvoorwaarden aan de bewegingen van marine-eenheden van de internationale gemeenschap. Anderzijds is hierdoor samenwerking met

¹⁹⁷ Maritieme veiligheidsoperaties (*Maritime Security Operations*) zijn activiteiten die gericht zijn op doorgaans civiele actoren die de afspraken over het gebruik van de zee schenden, zoals internationale verdragen en resoluties van de VN-veiligheidsraad. De operaties dienen om de verschillende vormen van verstoring van de rechtsorde te voorkomen, alsmede om de belangen in het maritieme domein (scheepvaart, infrastructuur) te beschermen tegen gewelddadige criminaliteit (zoals piraterij) en tegen terrorisme.

de regionale landen mogelijk. De bijdrage van de internationale gemeenschap verschuift hierdoor van 'ingrijpen' naar 'dialoog' of *engagement*. Ook in Somalië is deze beweging nu gaande zoals blijkt uit het op 16 september 2013 in Brussel overeengekomen partnerschap tussen Somalische instituties en de internationale gemeenschap, de *New Deal Compact*.

7. Nederland paste verschillende nieuwe sensor- en wapensystemen, alsmede inzetconcepten (FRISC, UAV, NH-90, VPD), voor het eerst in operationele omstandigheden toe. Hiermee werd de doeltreffendheid van de piraterijbestrijdingsoperaties vergroot.

Defensie heeft de laatste jaren verschillende nieuwe wapensystemen in gebruik genomen. Om deze systemen goed te integreren in de tactieken en werkwijzen is het van belang om ervaring met inzet op te doen. Deze ervaring komt een volgende inzet ten goede. Naast de genoemde nieuwe wapensystemen zijn ook de inzetconcepten van de bestaande capaciteiten zoals onderzeeboten, boardingteams en versterkte marinierseenheden toegepast op nieuwe scenario's. Deze inzetconcepten zijn hierdoor verder verbeterd. De toegevoegde operationele waarde van deze nieuwe wapensystemen en inzetconcepten toont het belang van technologieontwikkeling en innovatie aan.

8. Geëmbaarde VPD's spelen een belangrijke rol bij het versterken van het veiligheidsgevoel bij scheepsbemanningen.

Piraterijbestrijding is meer dan het beïnvloeden van statistische kentallen zoals het aantal kapingen en aanvallen. Aandacht voor de factor mens is ook belangrijk. De impact van de piraterijdreiging op zeelieden en hun familie is groot. Over dit veiligheidsgevoel zijn geen beleidsdoelstellingen geformuleerd. Uit rapportages van de VPD-commandanten blijkt echter dat dit neveneffect een grote rol te speelt.

Internationale samenwerking

9. Nederland heeft baat gehad bij de mobilisatie van de internationale gemeenschap voor de piraterijbestrijding. De internationale aanpak was en blijft daarom essentieel.

De Nederlandse economie is sterk afhankelijk van een onbelemmerd handelsverkeer via de zee. Dit Nederlandse belang is niet beperkt tot alleen Koninkrijksgevlagde schepen. Ook andere schepen, die onder buitenlandse vlag varen, kennen een Nederlands economisch belang, bijvoorbeeld omdat de reder in Nederland is gevestigd. Voor de bescherming van deze grensoverschrijdende belangen heeft Nederland baat gehad bij de inzet van buitenlandse eenheden en de mobilisatie van een grootschalige, internationale aanpak. Nederland had de antipiraterijoperaties niet zelfstandig kunnen uitvoeren.¹⁹⁸

10. Internationale samenwerking en coördinatie hebben voor de piraterijbestrijding goed gefunctioneerd. Een belangrijke succesfactor was de aanwezigheid van een gedeeld belang en overeenstemming over de problematiek.

Het Nederlandse beleid stond vanaf 2009 niet op zichzelf, maar paste in de internationale beleidslijnen die binnen de *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia* waren overeengekomen. Op operationeel niveau functioneerde het SHADE-overleg goed om de militaire activiteiten met civiele partners af te stemmen.

Tijdens de operaties nabij de Hoorn van Afrika ontstonden unieke samenwerkingsverbanden op militair en civiel-militair terrein. Er bestond veel informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming tussen militaire en civiele maritieme organisaties. Ieder land kon hierdoor met de eigen capaciteiten een bijdrage leveren aan een helder gedefinieerd, gemeenschappelijk doel: de bestrijding van piraterij.

Er zijn goede internationale werkwijzen ontwikkeld en het wederzijdse begrip is gegroeid. Er is veel ervaring opgedaan met de samenwerking en informatie-uitwisseling met niet-Europese en niet-Navo marines en civiele organisaties. Bij volgende maritieme veiligheidsoperaties zijn deze goed bruikbaar.

¹⁹⁸ Zie paragraaf 4.2.2.

Sommigen¹⁹⁹ bekritiseerden de complexe commandostructuur met verschillende *taskforces* en *independent deployers* als ondoelmatig. Deze structuur maakte het echter wel mogelijk dat marines van onder andere India, Pakistan, China, Japan, Rusland, Navo- en EU-landen gezamenlijk opereerden.

11. Nederland heeft voordeel gehad van de deelname via meerdere organisaties zoals de Navo, de EU en de CMF.

Deelname aan de drie *taskforces* (*big three*) is belangrijk. De samenstelling van ieder van deze drie internationale organisaties is anders. Doordat Nederland aan alle drie deelneemt, bestaat er samenwerking met alle deelnemende landen, ook de landen die via één organisatie deelnemen aan piraterijbestrijding. Dit versterkt de ervaring en informatiepositie van Defensie. Daarnaast biedt deze deelname meer inzetmogelijkheden, waardoor Nederland ook met nichecapaciteiten zoals onderzeeboten kan bijdragen aan de bestrijding van piraterij. Ten slotte biedt het meer gelegenheid om *taskforce* commando functies te vervullen en op deze manier invloed uit te oefenen.

12. De internationale gemeenschap heeft de bijdrage aan de Navo- en EU-operaties geleidelijk verminderd.

De EU, en in mindere mate de Navo, startte met omvangrijke bijdragen van een groot aantal landen. Het totale aantal schepen dat deelnam aan antipiraterijoperaties nam na de start geleidelijk af. Het *force generation*²⁰⁰ proces ging geleidelijk steeds moeizamer verlopen, maar de behoefte aan eenheden en capaciteiten nam niet af.

De Nederlandse bijdrage werd niet verminderd. Nederland leverde met name in 2012 extra capaciteiten aan boord van Hr.Ms. Rotterdam. Deze bestond vooral uit onbemande vliegtuigjes en een tweede Cougar-helicopter voor de luchtverkenning. Vanwege het tekort aan deze eenheden was deze bijdrage zeer waardevol. Overigens had, ook in het jaar 2012, op grond van het Nederlandse handelsvolume een grotere bijdrage verwacht mogen worden.

13. Nederland heeft een verbindende rol kunnen spelen in een gebied van belangrijke geopolitieke waarde.

Nederland heeft met bezoeken op zee en aan de haven van Mumbai de (handels)betrekkingen met India kunnen aanhalen. Tevens heeft Nederland, met wederzijdse bezoeken door militaire bevelhebbers op zee en in China, de betrekkingen met China kunnen aanhalen. Nederland kan als klein neutraal land een belangrijke rol als bruggenbouwer vervullen. Daarnaast heeft Nederland ervaring opgedaan in de samenwerking met deze landen die gebruikt kan worden bij toekomstige operaties. Naast China en India heeft Nederland door middel van de antipiraterijoperaties, militaire contacten kunnen onderhouden met Japan en Zuid-Korea. Het belang van het onderhouden van deze bilaterale betrekking is van groot belang zoals recent is onderstreept in het AIV-advies 'Azië in opmars: strategische betekenissen en gevolgen'.²⁰¹

Interdepartementale samenwerking

Deze doorlichting betreft alleen de activiteiten van Defensie. Deze activiteiten worden in een interdepartementale context beschouwd. Hoewel deze beleidsdoorlichting niet interdepartementaal is, wordt er wel een 'doorkijk' naar interdepartementale aspecten gepresenteerd.

14. De interdepartementale samenwerking op het gebied van rechtshandhaving heeft vanaf 2010 goed gewerkt. Dit werd mogelijk door te kiezen voor specifieke doelstellingen op operationeel niveau en een goede samenwerking.

Ondanks het feit dat deze beleidsdoorlichting geen strikt interdepartementaal karakter heeft, toont het onderzoek aan dat er in de loop der tijd steeds meer verwevenheid ontstaat tussen de verschillende departementen en beleidsterreinen. Interdepartementale beleidsontwikkeling kan goede resultaten

¹⁹⁹ Bijvoorbeeld AIV, no. 72.

²⁰⁰ Proces waarmee periodiek de bijdragen van de verschillende landen wordt afgestemd op de behoefte aan capaciteiten. Navo en EU stellen de benodigde capaciteit vast. Landen bieden vervolgens op onderdelen van deze behoefte.

²⁰¹ Kabinetsreactie op AIV advies, nr. 86, 1 april 2014.

bereiken. Het ontwikkelen van regionale justitiële capaciteitsopbouw, in combinatie met de operationele samenwerking tussen het OM, ambassade- en defensiepersoneel en Nederlanders bij posten zoals UNODC in Kenia, heeft geleid tot het sluiten van de vervolgingsketen. Hierdoor konden in 2012 relatief grote aantallen verdachte piraten door Nederlandse oorlogsschepen worden onderschept en berecht in regionale rechtbanken, hetgeen daarvoor met door Nederlandse eenheden opgepakte verdachte piraten niet was gelukt.²⁰²

Dit soort operationele successen van geïntegreerd beleid zijn niet vanzelfsprekend. De beleidsdoorlichting over het Nederlandse fragiele statenbeleid²⁰³ laat beperkingen zien van het interdepartementale beleid voor Somalië: "De hoofdelementen van het beleid bleven merkbaar geïsoleerd in hun beleidsontwikkeling en -uitvoering binnen de overkoepelende geïntegreerde aanpak. In feite ging het om gefragmenteerd beleid."²⁰⁴

15. Samenwerkingsstructuren voor interdepartementale beleidsontwikkeling op het gebied van de maritieme veiligheid kunnen worden verbeterd.

Interdepartementale coördinatie van het beleid voor de bestrijding van piraterij gebeurt hoofdzakelijk binnen de Stuurgroep Militaire Operaties, waarin de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie waren vertegenwoordigd. De inbreng van de ministeries van V&J, EZ en I&M was hierdoor beperkt.

Voorts zijn er diverse gremia met grotendeels dezelfde deelnemers die overlappende onderwerpen behandelen, zoals de werkgroep VPD's en het Platform Piraterij. Dit komt de samenwerking tussen de verschillende partijen niet ten goede.

Ook de afbakening van deze beleidsdoorlichting, die is bepaald door de begroting van het ministerie van Defensie, biedt ruimte voor verbetering. Het interdepartementale karakter van het beleid maakt een bredere afbakening wenselijk. Op sommige gebieden, zoals rechtshandhaving, werd door operationele samenwerking overigens wel degelijk succes behaald (zie conclusie 14).

Nationale beleidsontwikkeling

16. Het beleid kwam geleidelijk tot stand als een harmonisatie van beschikbare capaciteiten, bedreigingen, geleerde lessen, internationale ontwikkelingen en politieke keuzes.

De keuzes voor de aard en omvang van de ingezette instrumenten zijn tot stand gekomen via een geleidelijk proces. Er was niet zozeer sprake van een '*grand design*' waarbij verschillende mogelijke instrumenten tegen elkaar werden afgewogen. Wanneer de gehele periode 2006-2012 wordt beschouwd, is er bijvoorbeeld een grote verbetering van de samenwerking tussen de civiele scheepvaartsector en Defensie waar te nemen. Er wordt zowel op beleidsmatig als operationeel niveau meer informatie uitgewisseld waardoor het huidige beleid beter is afgestemd op de behoefte vanuit de scheepvaartsector.

17. De artikel 100-brieven volgden elkaar in een relatief hoog tempo op. Hierdoor kon de Nederlandse bijdrage aan de Navo en de EU flexibel worden aangepast aan wijzigende omstandigheden en bleef de doeltreffendheid gewaarborgd.

De korte periodes (gemiddeld acht à negen maanden) waarover de Kamer met een artikel 100-brief en de daarmee samenhangende evaluatie werd geïnformeerd, maakten een kort cyclisch leerproces mogelijk.²⁰⁵ Hierdoor werden doelstellingen en instrumenten steeds bijgesteld zodat steeds meer kon worden bereikt.

²⁰² Vanaf 2009 vonden al wel enkele berechtingen in Kenia plaats maar dit betrof verdachten van piraterij die niet door Nederlandse eenheden waren opgepakt.

²⁰³ IOB-evaluatie 'Investeren in stabiliteit: Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht' (2013).

²⁰⁴ IOB-evaluatie, 157 en 161.

²⁰⁵ Ter vergelijking: voor de missies in Afghanistan werd de Kamer geïnformeerd met een artikel 100-brief over periodes van twee à drie jaar. De ISAF missie in de periode 2006-2010 werd beschreven met twee artikel 100-brieven (Kamerstuk 27925, nr. 193, 22 december 2005 en Kamerstuk 27925 nr. 279, 30 november 2007). Voor de geïntegreerde politie trainingsmissie (GPM) werd de Kamer geïnformeerd over de periode 2011-2013 met een artikel 100-brief op 7 januari 2011 met een aanvulling op 27 januari 2011.

Deze korte periodes waren nodig omdat de internationale gemeenschap en de piraten hun tactieken steeds dynamisch, in reactie op elkaar, aanpasten.

18. De beleidsontwikkeling voor de VPD's vergde meerdere jaren. De complexiteit van de VPD-inzet liet geen snelle beleidswijziging toe. Het instrument VPD kwam pas tot volledige ontplooiing op een moment dat het aantal aanvallen op koopvaardij schepen al voor een groot deel was teruggelopen.

Gedurende de onderzoeksperiode verliep de beleidsontwikkeling voor de individuele bescherming van koopvaardij schepen langzamer dan de besluitvorming over de Navo- en EU-operaties. Er was een intensief nationaal debat over het geweldsmonopolie en het *level playing field* van de Koninkrijksgevlagde koopvaardij. Voortgang werd bereikt onder invloed van externe adviezen van de AIV en de commissie-De Wijkerslooth, en door een goede afstemming tussen de betrokken ministeries (BZ, Defensie en I&M) en de Nederlandse reders.

19. Beleidsdoelstellingen voor de bestrijding van piraterij zijn niet SMART²⁰⁶ geformuleerd.

Nederland draagt bij aan internationale organisaties die op hun beurt een bijdrage aan de oplossing van de problematiek leveren. Het is lastig kwantitatieve doelstellingen te formuleren wanneer de realisatie voor het grootste deel wordt bepaald door factoren die beperkt te beïnvloeden zijn. Toch was het voor de piraterijbestrijding wel mogelijk geweest om de in dit onderzoek gebruikte indicatoren, zoals het aantal aanvallen of pogingen daartoe, te gebruiken als succesfactoren in beleidsnotities.

5.2 Aanbevelingen

Zolang de oorzaken van piraterij niet zijn weggenomen kan de dreiging van piraterij weer aantrekken. Maritieme aanwezigheid blijft dan ook noodzakelijk. Deze beleidsdoorlichting leert ons welke succesfactoren een rol hebben gespeeld bij het onder controle krijgen van het piraterijprobleem.

De operaties nabij Somalië hebben laten zien dat de internationale gemeenschap in staat is adequaat te reageren op grootschalige piraterij. De succesfactoren van deze aanpak, zoals de *networked approach* en partnerschappen, kunnen worden gebruikt in de ontwikkeling van toekomstige instrumenten om zo een meer preventieve of proactieve benadering van maritieme veiligheid mogelijk te maken.

Op grond van de hierboven geformuleerde conclusies zijn de volgende aanbevelingen te maken:

Doeltreffend- en doelmatigheid

1. Blijf het belang van de voortzetting van gedisciplineerde uitvoering van BMP's benadrukken.

De BMP-maatregelen hebben een belangrijke bijdrage aan de beheersing van het piraterijvraagstuk geleverd. Toch laten recente observaties in 2013 zien dat deze maatregelen momenteel minder frequent worden uitgevoerd.

2. Ontwikkel het VPD-concept door, indien gewijzigde randvoorwaarden of internationale ontwikkelingen dit mogelijk maken.

Indien er veranderingen in bijvoorbeeld de regulering van drijvende wapendepots (*floating armouries*) optreden, kan de flexibiliteit van de VPD-inzet mogelijk verbeteren.

3. De Nederlandse bijdrage kan in samenspraak met de internationale partners worden verkleind, maar moet in kwalitatief opzicht altijd hoogwaardig zijn. Het gebruik van enablers is, vanwege de doelmatigheid, aan te raden.

Hiervoor is het van belang dat Nederland in overeenstemming met het bestaande beleid²⁰⁷ nichecapaciteiten in stand houdt, deze innoveert en op al deze terreinen altijd hoogwaardige ervaring blijft opdoen.

²⁰⁶ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden (SMART).

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld de beleidsbrief 2013 'In het belang van Nederland', 14-15: De gereedschapskist bestaat uit een combinatie van basis- en nichecapaciteiten.

4. Streef binnen het Budget Internationale Veiligheid naar een realistische raming voor operaties.

Met ingang van 2014 zal de uitvoering van crisisbeheersingsoperaties die voorheen uit de HGIS-voorziening werd betaald (beleidsartikel 1 'Inzet'), voortaan uit het Budget Internationale Veiligheid (BIV) worden gefinancierd.

Uit de beleidsdoorlichting kan worden geconcludeerd dat de ramingen voor de antipiraterijoperaties ruim zijn opgesteld, met telkens een onderrealisatie tot gevolg. Hoewel enige behoedzaamheid binnen het BIV op zijn plaats is, dient er blijvend gestreefd te worden naar een zo realistisch en inzichtelijk mogelijke raming voor individuele (antipiraterij)operaties. Als de budgetten voor individuele missies minder conservatief geraamd worden, creëert het resterend bedrag mogelijk ruimte voor andere missies.

Innovatie

5. Continueer het bestaande beleid voor technologieontwikkeling en innovatie. Overweeg het overleg in de werkgroep Platform Piraterij te intensiveren om zo de publiek-private samenwerking op dit terrein te verbeteren.

De grote operationele toegevoegde waarde van nieuwe wapensystemen zoals de FRISC, de ScanEagle en nieuwe sonartechniek heeft het belang van technologieontwikkeling en innovatie aangetoond. Via het Platform Piraterij kunnen civiele partners, zoals reders, bij dit soort innovatieprocessen worden betrokken.

6. Pas de geleerde lessen toe op andere maritieme veiligheidsoperaties.

De opgedane ervaringen met multidisciplinaire civiel-militaire samenwerking op veiligheidsgebied kunnen ook worden toegepast op nationale operaties zoals de bestrijding van drugscriminaliteit op de Noordzee en andere Europese wateren.

Bij artikel 100-operaties krijgen interdepartementale en multidisciplinaire aspecten automatisch aandacht, bijvoorbeeld door de afstemming binnen de Stuurgroep Missies en Operaties. Maritieme veiligheid is echter niet alleen bij grote operaties zoals *Ocean Shield* en *Atalanta* aan de orde, maar speelt in feite bij alle (ook niet artikel 100) activiteiten door maritieme eenheden een rol. Een voorbeeld is het programma *African Partnership Station* (APS) dat in 2013 door Zr.Ms. Rotterdam aan de Afrikaanse westkust is uitgevoerd. Hierbij werden nationale gereedstelling, regionale capaciteitsopbouw en het onderhouden van handelsrelaties met elkaar gecombineerd.

Internationale samenwerking

7. Continueer de aanpak via internationale organisaties, maar houdt tevens bilaterale samenwerking met landen als China in stand.

De Nederlandse economische belangen kennen een sterke internationale verwevenheid. Naast de vlaggenstaat hebben bij vrijwel ieder koopvaardij schip meerdere landen een belang. Vanwege de internationale complexiteit en de grootschaligheid is piraterijbestrijding alleen doelmatig uit te voeren indien dit via internationale organisaties wordt aangepakt.

Dit neemt niet weg dat nationale instrumenten zoals VPD's ook nodig zijn. Ook voor de ontwikkeling van beleid en standaarden op dit terrein, is een internationale aanpak van groot belang.

8. Onderzoek in samenspraak met de EU- en Navo-partners de mogelijkheden om de doelmatigheid van de Nederlandse inzet te vergroten.

Momenteel wordt de benodigde omvang en intensiteit van de Navo- en EU-operaties heroverwogen. Tegen deze achtergrond kan ook onderzocht worden of Nederland met een kleinere dan wel andere bijdrage een hogere doelmatigheid kan bereiken. De aanvankelijke omvang van het piraterijgevaar vereiste een grootschalige interventie. Nu het vraagstuk echter onder controle is, maar tegelijkertijd een voortgezette aanwezigheid nog voor onbekende tijd kan voortduren, is meer nadruk op doelmatigheid mogelijk en noodzakelijk. Hierbij kunnen de volgende maatregelen worden onderzocht:

- Momenteel wordt min of meer naar een permanente Nederlandse aanwezigheid in het operatiegebied gestreefd. Schepen nemen geregeld aansluitend op elkaar deel aan de Navo- en EU-operaties.

De behoefte van het aantal schepen kan echter ook worden aangepast aan seizoensinvloeden. Tijdens de moessonperioden zijn piraten minder actief. In deze perioden kan Nederland er voor kiezen geen schip te leveren.

- De doelmatigheid van de Nederlandse inzet kan worden vergroot door schepen alleen gedurende de maximale inzetperiode te laten deelnemen aan Navo- of EU-operaties. Zo wordt meer rendement uit de voorbereidingstijd en transitperiode gehaald. Een gevolg van dit beleid kan zijn dat Nederland niet ingaat op verzoeken van de Navo of de EU om voor kortere perioden schepen ter beschikking te stellen.
- Inzetperiodes voor de Navo en de EU zouden gecombineerd kunnen worden. Hiervoor is een afweging tegen de verhoogde personele inspanning vereist.

Interdepartementale samenwerking en nationale beleidsontwikkeling

9. Verbeter de interdepartementale beleidsontwikkeling door de ministeries van V&J, EZ en I&M intensiever bij het internationale veiligheidsbeleid te betrekken.

Betrek via de Hoofddirectie Beleid van het ministerie van Defensie ook de ministeries van V&J, EZ en I&M intensiever bij beleidsontwikkeling. Daarnaast zijn er mogelijkheden om overlegstructuren beter op elkaar af te stemmen of samen te voegen. Zie deelconclusie 2.5 voor aanknopingspunten.

10. Houd bij de programmering van beleidsdoorlichtingen meer rekening met interdepartementale begrotingsoverschrijdende thema's (zoals de operaties die onder beleidsartikel 1 'Inzet' vallen) en laat een interdepartementaal team de beleidsdoorlichting uitvoeren.

De multidisciplinaire aspecten komen zo beter aan bod en bieden gelegenheid tot interdepartementale beleidsverbeteringen.

11. Overweeg om tijdens de voorbereiding van toekomstige operaties in een vroegtijdig stadium alle deelnemers in het plannings- en opwerkproces te betrekken. Dit geldt niet alleen voor BZ en V&J, maar ook voor andere stakeholders als NGO's/IO's.

Juist op operationeel niveau zijn met interdepartementale samenwerking resultaten te bereiken. Dit proces begint bij de voorbereiding. NGO's en IO's kunnen vaak gedegen en waardevolle informatie aanreiken over bijvoorbeeld het niveau van bestuur, de gezondheidszorg en andere maatschappelijke omstandigheden in een operatiegebied. Op grond van deze informatie kunnen doelstellingen en de wijze van optreden van een militaire operatie worden aangepast.

12. Maak doelstellingen in beleidsdocumenten SMART-er.

Het is moeilijk antipiraterijoperaties te toetsen aan de hand van kwantitatieve doelstellingen omdat de Nederlandse bijdrage in dergelijke operaties altijd in internationaal verband gebeurt. Wel kunnen de, in deze beleidsdoorlichting gebruikte, indicatoren bijdragen aan de meetbaarheid van succes. Ze geven immers een trend weer die gevoerd beleid kan rechtvaardigen. Deze indicatoren zijn dan een middel tot het meten van resultaten, en geen doel op zichzelf. Ze kunnen in volgende operaties vooraf worden omschreven.

6. Slotbeschouwing

Met deze beleidsdoorlichting zijn de inspanningen van Defensie op het gebied van de piraterijbestrijding onderzocht in de context van de inspanningen door andere departementen en een groot aantal internationale organisaties. Deze context was bepalend voor de gekozen methodiek.²⁰⁸ De vraag was, anders dan bij veel andere beleidsdoorlichtingen het geval is, niet zozeer of het door departement X ontworpen instrumentarium voor beleidsprobleem Y doeltreffend of doelmatig was, maar of Nederland, gegeven de beschikbare middelen een zo doeltreffend en doelmatig mogelijke bijdrage heeft geleverd aan de internationale operaties in de strijd tegen piraterij. Het blijkt dat de meeste conclusies aansluiten op deze internationale en interdepartementale context. In aanvulling op de conclusies en aanbevelingen zijn de volgende opmerkingen te plaatsen op het gebied van collectief internationaal optreden, interdepartementale samenwerking, innovatief vermogen en doelmatigheid.

Collectief internationaal optreden

Uit deze beleidsdoorlichting komt het belang en de kracht van internationale samenwerking naar voren. Nederland had deze operaties nooit alleen kunnen uitvoeren. Iedere vorm van collectief optreden is gevoelig voor *free riding* gedrag van bepaalde landen. Nederland heeft in 2012 meer inspanningen geleverd dan de jaren daarvoor, terwijl andere landen hun inspanningen steeds verder reduceerden. Bij het trekken van conclusies uit een dergelijke directe internationale vergelijking is voorzichtigheid geboden. De ingezette middelen voorzagen allen in een belangrijke behoefte. De inzet kwam tot stand in overeenstemming met artikel 100-procedures, in nauw overleg met het parlement. Op grond van een internationale vergelijking tussen de ingezette defensiebudgetten en de omvang van de Nederlandse import en export die via het zeegebied nabij de Hoorn van Afrika wordt vervoerd, blijkt dat van Nederland zelfs in 2012 (het jaar met de hoogste uitgaven voor piraterijbestrijding) een hogere inspanning verwacht had mogen worden.

De bestrijding van piraterij is direct gekoppeld aan twee van drie in de beleidsbrief 'In het belang van Nederland'²⁰⁹ en de Internationale Veiligheidsstrategie genoemde strategische belangen: een functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid.²¹⁰ De ingezette budgetten zijn goed besteed en hebben geleid tot vergroting van de Nederlandse invloed in de militaire hoofdkwartieren van de Navo en EU.²¹¹ Fluctuerende beschikbaarheid van militaire middelen, evenals in de tijd variërende prioriteiten, zullen altijd leiden tot variatie in de omvang van Nederlandse bijdrage. De internationale context maakt het opvangen van dit soort wisselingen juist mogelijk.

Interdepartementale samenwerking

Deze beleidsdoorlichting laat zien dat interdepartementale samenwerking vooral een kwestie van doen is. In het begin van de evaluatieperiode verliep deze samenwerking nog niet vlekkeloos maar gaandeweg is deze sterk verbeterd. Verdere verbetering, met name op het gebied van de beleidsvorming, is echter mogelijk.

Innovatie

De achterliggende beleidsvraag, die mogelijk deels met deze doorlichting is te beantwoorden, is of de Nederlandse krijgsmacht in staat is te reageren op andere bedreigingen van de maritieme veiligheid. De samenstelling van de huidige vloot is gebaseerd op de Marinestudie 2005. Het uitgangspunt van deze studie is dat de vloot een breed scala aan taken moet kunnen uitvoeren. Toen de Marinestudie werd geschreven was de dreiging van piraterij nog zeer beperkt. Het blijkt echter dat de huidige vloot en *joint enablers* prima in staat zijn de piraterij het hoofd te bieden. Dit blijkt ook uit het feit dat met inbegrip van de voorgenomen

²⁰⁸ Zie paragraaf 1.3.

²⁰⁹ In het belang van Nederland, Kamerstuk 32733, nr. 131, 18 juni 2013, 5.

²¹⁰ Zie Internationale Veiligheidsstrategie (IVS), brief Minister van Buitenlandse zaken van 21 juni 2013.

²¹¹ Dit blijkt bijvoorbeeld uit het aantal aanbevelingen van Nederlandse *force commanders* in de reviews van de piraterijbestrijdingsoperaties die door de Navo en EU momenteel worden uitgevoerd.

inzet in 2014 van het eerste patrouilleschip, alle grote wapensystemen van het CZSK zijn ingezet in het kader van piraterijbestrijding: LC-fregatten, amfibische transportschepen, bevoorradingsschepen, M-fregatten, OPV, onderzeeboten, FRISC-vaartuigen en marinierseenheden. Dit naast de inzet van drie typen helikopters en onbemande vliegtuigjes. Er waren wel aanpassingen benodigd zoals de aanpassing van technische scheepssystemen, medische voorzieningen, detentiefaciliteiten, samenstelling *boarding team* en de ontwikkeling van het geheel nieuwe VPD-concept. De vlootbouwstenen zoals die met de Marinestudie zijn ontworpen maakten een flexibele aanpassing aan de specifieke omstandigheden mogelijk. Deze notie vergroot het vertrouwen dat deze vloot ook geschikt zal zijn voor toekomstige, nu nog onbekende inbreuken op onze maritieme veiligheid. Dit versterkt de aanbeveling over het belang van innovatie en modernisering.

Doelmatigheid

De vorige punten vragen ook om enige reflectie op het begrip doelmatigheid. De methodologie van beleidsdoorlichtingen is sterk geënt op de relatie tussen de ingezette budgetten en de behaalde resultaten. Deze beleidsdoorlichting laat echter zien dat de beleidsimplementatie niet zozeer bestaat uit de keuzes de budgetten X of Y in te zetten voor instrument Z maar uit de vraag hoe we met de beschikbare middelen zo goed mogelijk kunnen bijdragen aan het internationale piraterijprobleem. De doelmatigheidsvraag is dan of we de beschikbare defensiemiddelen zo goed en zo doelmatig mogelijk hebben kunnen benutten. De huidige methodiek is echter gericht op de budgetten voor de inzet, dat wil zeggen de extra kosten zoals brandstof en aanvullende personeelskosten, die voortkomen uit de inzet.

In aanvulling op de aanbevolen bredere, meer interdepartementale aanpak van dit soort beleidsevaluaties, pleit dit voor een bredere beschouwing van doelmatigheid dan alleen een beoordeling van de uitgaven voor 'inzet'. Het in kaart brengen van alle maatregelen om de doelmatigheid van de inzet te vergroten, zoals uitgevoerd in deze doorlichting, kan hiervoor een methode zijn.

Een aanvullend argument voor deze aanpak is dat doelstellingen voor dit soort operaties doorgaans niet kwantitatief zijn geformuleerd. Hierdoor is een kwantitatieve doelmatigheidsanalyse vrijwel onmogelijk. Dit neemt overigens niet weg dat alles in het werk moet worden gesteld om doelstellingen zo SMART mogelijk te formuleren, zoals in hoofdstuk 5 is aanbevolen.

Ten slotte

De brandweer van de internationale gemeenschap is uitgerukt en is de brand nu meester zodat het nablussen kan beginnen. Het aantal gekaapte schepen in de Golf van Aden en het Somalisch Bassin is weliswaar sterk gedaald, maar deze dalende trend is nog steeds omkeerbaar. Maritieme aanwezigheid blijft voorlopig noodzakelijk. Op deze manier kan direct worden gereageerd indien de piraterij weer aanwakkert.

Daarnaast zijn de landen in de regio nog niet in staat de piraterijdreiging zelf het hoofd te bieden. Capaciteitsopbouw op het land moet worden voortgezet om zo een duurzame oplossing te bereiken. De aanwezigheid van de brandweer voor het nablussen blijft voorlopig dan ook noodzakelijk.²¹² De aanbevelingen in dit rapport bieden aanknopingspunten voor de wijze waarop deze aanwezigheid kan worden voortgezet.

²¹² Zie ook: Houben, M.F.J., Editoriaal, Militaire Spectator, jaargang 182, nummer 7/8, 354-5 (2013).

Bijlage 1: Literatuurlijst

Rapporten, artikelen en boeken

- Adviescommissie (De Wijkerslooth) gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, Geweldsmonopolie en piraterij (2011)
- AIV, No. 72: Piratenbestrijding op zee een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden (2010)
- Bateman, S., Sea piracy: some inconvenient truths (2010)
- Besley, T. ea., Piracy in Somalia Costs Billions (2013)
- Bridger, J.M., NATO Research Paper No. 95 (2013)
- Brown, J., Pirates and Privateers: Managing the Indian Ocean's Private Security Boom (2012)
- Clingendael Report, State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective (2013)
- Council of the European Union, Horn of Africa – Council Conclusions (November 2011)
- Congressional Research Service, Piracy off the Horn of Africa (2011)
- Daxecker, U. en Prins, B., Insurgents of the Sea: Institutional and Economic Opportunities for Maritime Piracy (2010)
- Deconinck, S., Piraterij in de Hoorn van Afrika (2012)
- Directorate General For Policies of the Union, The EU Strategic Framework for the Horn of Africa: A Critical Assessment of Impact and Opportunities (2012)
- Ehrhart, H.G. en Petretto, K., The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach (2012)
- EU NAVFOR Media Information Guide, Operation Atalanta. EU Naval operation against piracy (2011)
- European Union Naval Force Somalia Operation Atalanta, Information Booklet
- Gómez, F.I. en Navarro, M.A.E., Analysis of the Somali Pirate Attacks in the Indian Ocean 2005-2011: Evolution and Modus Operandi (2013)
- Groen, P. (red), De tachtigjarige oorlog. Van opstand naar geregelde oorlog 1568-1648 (2013)
- Hastings, J.V., Geographies of state failure and sophistication in maritime piracy hijackings (2009)
- Huggins, J. en Hartnett, L.K., Somali Piracy – Are we at the End Game?, Oceans Beyond Piracy, a project of the One Earth Future Foundation (2013)
- ICC International Maritime Bureau (IMB), Piracy and armed robbery against ships: reports for the periods 1 January -31 December (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012)
- IMO ea., BMP4: Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy (2011)
- Knoops & Partners Advocaten, De inzet van private beveiligingsorganisaties bij beveiliging van Nederlandse koopvaardijsschepen tegen piraterij vanuit internationaalrechtelijk perspectief (2011)
- Knops, R., The Challenge of Piracy: International Response and NATO's role
- Meteren, E. van. Historien der Nederlanden, en haar naburen oorlogen tot het jaar 1612 deel 6 (1647)
- OBP, The economic cost of Somali piracy 2012 (2013)
- OBP, The human cost of maritime piracy 2012 (2013)
- OBP, The Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, Burden-Sharing Multi Level Governance (2013)
- Percy, S. en Shortland, A., The Business of Piracy in Somalia (2011)
- Phillips, R.L., Pirate accessory liability: Developing a modern legal regime governing incitement and intentional facilitation of maritime piracy (2013)
- RAND, Countering Piracy in the Modern Era. Notes from a RAND Workshop to Discuss the Best Approaches for Dealing with Piracy in the 21st Century (2009)
- Schbley, G. en Rosenau, W., Piracy, Illegal Fishing, and Maritime Insecurity in Somalia, Kenya, an Tanzania (2013)
- Scheffler, A., NATO Research Paper No. 56 (2010)
- Statement of Rear Admiral Joseph W. Kuzmick before the subcommittee (2013)
- The World Bank, The Pirates of Somalia: Ending the Threat, Rebuilding a Nation (2013)
- The World Bank, Pirate Trails: Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa (2013)
- United States Government Accountability Office, Maritime security: Actions Needed to Assess and Update Plan and Enhance Collaboration among Partners Involved in Countering Piracy off the Horn of Africa (2010)
- United States Government Accountability Office, Maritime Security: Updating U.S. Counterpiracy Action Plan Gains Urgency as Piracy Escalates off the Horn of Africa (2011)

UNODC, CounterPiracy Programme Support to the Trial and Related Treatment of Piracy Suspects (2011)
 UNODC, Transnational Organized Crime in Eastern Africa: A Threat Assessment (2013)
 Warnault, R., Fighting Piracy off the Coasts of Somalia. A milestone for China and the European Union (2013)

Kamerstukken

2006	30490-9	Beleidsnotitie 2006 bestrijding piraterij en gewapende overvallen op zee. (vertrouwelijk in 2008 met het Parlement gedeeld)
2008-6-4	29521-74	Brief BZ nav kaping Amya Scan niet NL
2008-9-4	30490-9	Aanbieding draaiboek bestrijding piraterij
2009-4-17	29521-99	Reactie op rapport dhr G.J. Knoops
2009-5-26	29521-108	Beveiligingsteams toezegging onderzoek
2009-6-23	29521-110	Beveiliging koopvaardij schepen
2009-8-11	29521-116	Brief BZ Justitie berechting piraten
2009-10-7	29521-119	brief LNV aanpak illegale visserij nabij Somalië
2009-10-8	29521-120	Stand van zaken bestrijding piraterij
2009-11-17	29521-123	Aanpak straffeloosheid piraterij
2010-2-15		Regionaal samenwerkingsverdrag piraterij
2010-7-1	29521-146	Aanpak financiering piraterij
2011-3-21	32706-3	Nadere informatie inzet VPD's
2011-3-23	32706-4	Nadere informatie kosten VPD's
2011-4-5	32706-5	Reactie van de regering op het advies van de AIV
2011-5-13	32706-7	Militaire beveiliging van zeetransporten
2011-6-15	32706-9	Beleidskader VPD
2011-6-22	32706-12	Overleg met vereniging van reders
2011-6-27	32706-13	Toezeggingen AO
2011-7-12	32706-14	Voortgang WG VPD
2011-9-23	32706-17	Voortgangsrapportage werkgroep VPD
2011-10-7	32706-19	Reactie van de regering op het rapport de Wijkerslooth
2012-1-9	32706-22	Nadere toelichting over inzet reservisten in reactie van de regering op het rapport de Wijkerslooth
2012-3-5	32706-25	Kamervragen gebruik reservisten ea.
2012-4-19	32706-28	Aanpassing regeling VPD
2012-6-29	32706-31	Veroordeelde piraten
2012-5-24	32706-30	Financiële onderbouwing kosten VPD
2012-7-13	32706-33	Aanpassing financiële bijdrage van de reders voor de inzet van VPD's
2012-11-2	32706-36	Informatie inzet private beveiligers door andere landen
2013-3-1	32706-38	Berechting piraten
2013-4-12	32706-44	Kabinetsstandpunt VPD
2013-6-18	32733-131	Beleidsbrief, In het belang van Nederland
2014-4-1		Kabinetsreactie op AIV advies Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen'

Artikel 100 brieven en evaluaties

CTF 150 dec 2005 – 2006

2005-6-3	27925-177	Art. 100-brief
2006-10-06	29521-33	Eindevaluatie CTF 150

Hr. Ms. Evertsen WFP mrt- juni 2008

2008-2-26	29521-53	Verzoek WFP
2008-3-7	29521-55	Art. 100-brief
2008-4-10	29521-62	Kamervragen art 100-brief
2008-7-1	29521-77	Beëindiging missie Hr.Ms. Evertsen WFP
2008-10-16	29521-85	Eindevaluatie

Hr. Ms. De Ruyter WFP oct –dec 2008

2008-10-10	29521-84	Art. 100-brief
2009-5-20	29521-107	Eindevaluatie

Hr. Ms. Zeven Provinciën, Allied Protector, mrt – jun 2009.

2009-3-13	29521-93	Art. 100-brief
2009-4-29	29521-100	Art. 100 ZVPR verlening tot jun 2009
2010-1-12	29521-132	Eindevaluatie

Hr. Ms. Evertsen Atalanta en Force Cdr aug-dec 2009

2008-12-19	29521-90	Art. 100-brief
2009-12-22	29521-131	Onderschepping 13 verdachte piraten
2010-05-31	29521-144	Eindevaluatie

Hr. Ms. Tromp en Johan de Witt, feb-jun 2010

2009-11-13	29521-124	Art. 100-brief
2009-12-14	29521-126	Kamervragen art 100-brief
2011-1-7	29521-160	Eindevaluatie
2011-3-21	29521-164	Kosten zorg en nazorg Hr.Ms. Tromp en Hr.Ms. Johan de Witt in Atalanta

Hr. Ms. Zeeleeuw, Amsterdam, Zeven Provinciën, De Ruyter, Tromp en Force Cdr, jul 2010 – jun 2011

2010-04-26	29521-138	Art. 100-brief schepen
2010-06-22	29521-145	Art. 100-brief onderzeeboot
2010-11-19	29521-151	Verlenging Amsterdam
2011-4-15	29521-165	Vervolging nav beschieting Hr.Ms. Tromp
2012-3-22	32706-26	Eindevaluatie

Hr. Ms. Zuiderkruis, Van Amstel, Evertsen, Rotterdam, Bruinvis en Force Cdr, sep 2011 – dec 2012

2011-06-1	29521-168	Art. 100-brief
2011-12-23	29521-178	eerste aanvulling art 100-brief
2012-04-5	29521-182	tweede aanvulling art 100-brief
2012-4-20	29521-183	Kamervragen over aanvullende art 100-brief
2012-11-20	32706-37	toedracht Hr.Ms. Rotterdam
2013-10-16	29521-212	Eindevaluatie
2013-12-11		Kamervragen over eindevaluatie

Autonomous VPD

2011-12-23	29521-178	Art. 100-brief
2012-6-22	29521-188	Verlenging AVPD
2012-11-1	29521-196	Beëindiging AVPD

VPDs

2011-3-15	32706-1	Inzet VPD 1 en 2 voor maritieme transporten
2011-6-10	32706-10	Eindevaluatie VPD 1 en 2 mrt-apr 2011
2011-9-12	32706-16	Driemaandelijke rapportage inzet VPD jun-aug 2011
2012-1-9	32706-23	2e drie mnd. rapportage inzet VPD sep-nov 2011
2012-4-13	32706-27	3e drie mnd. rapportage inzet VPD dec 2011-mrt 2012
2012-7-13	32706-32	Rapportage inzet VPD apr-jun 2012
2012-11-2	32706-35	Brede evaluatie VPD

Verslagen van algemeen overleg (AO) over piraterij

2008-4-1	29521-68	Verslag AO art. 100-brief
2008-10-22	29521-88	Verslag AO over art. 100-brief
2009-5-13	h-tk-20082009-6487-6508	Handelingen spoed debat kaping NL MV Marathon
2009-5-13	h-tk-20082009-6648-6649	Stemmingen moties n.a.v. debat
2009-6-29	29521-114	Verslag AO VPD
2009-10-15	29521-122	Verslag AO art. 100-brief
2009-12-15	29521-133	Verslag AO Atalanta
2010-6-29	29521-147	Verslag AO art. 100-brief
2011-3-22	32706-6	Verslag AO over VPD
2011-6-15	29521-169	Verslag AO art. 100 piraterij
2011-6-23	32706-15	Verslag AO over AIV rapport, inzet en beleidskader VPD
2011-11-10	32706-24	Verslag AO over Rapport de Wijkerslooth
2012-1-19	29521-180	Verslag AO over piraterijbestrijding
2012-03-22	32706-6	Verslag AO over Inzet VPDs
2012-04-19	32706-29	Verslag AO over Inzet VPDs en haalbaarheid inzet reservisten
2012-6-12	29521-193	Verslag AO art. 100-brief piraterij
2012-7-4	h-tk-20112012-104-11	VAO debat nav AO op 2 juli 2012
2012-6-14	32706-34	Verslag AO over Inzet schepen
2013-1-16	29521-203	Verslag AO over Inzet schepen

VN resoluties

UNSCR 1816, 2008-6-2
 UNSCR 1838, 2008-10-7
 UNSCR 1846, 2008-12-2
 UNSCR 1851, 2008-12-16
 UNSCR 1897, 2009-11-30
 UNSCR 1918, 2010-4-27
 UNSCR 1950, 2010-6-25
 UNSCR 1976, 2011-3-11
 UNSCR 2015, 2011-10-24
 UNSCR 2020, 2011-11-22

Websites

www.portofrotterdam.com
www.cbs.nl
<http://www.oceanuslive.org/main/viewnews.aspx?uid=00000130>
<http://www.idaratmaritime.com/wordpress/?p=290>
<http://oceansbeyondpiracy.org>
<http://eunavfor.eu/2011/09/wfp-ship-escort-in-the-red-sea-by-the-russian-federation-asw-warship-rfsseveromorsk>
http://eng.mod.gov.cn/Press/2010-01/30/content_4121900.htm
<http://www.thecgps.org/about.do?action=background>
<http://www.unodc.org/unodc/about-unodc/index.html?ref=menutop>
<http://www.imo.org/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>
<http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/historyofthefatf/>
<http://www.icc-ccs.org/piracy-reporting-centre>
<http://oceansbeyondpiracy.org/matrix/kampala-process>
<http://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/25034/kaperbestrijding-in-de-gouden-eeuw.html>

Wetten en resoluties

The United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), artikel 101
 De Grondwet, Artikel 97.
 Resolutie Staten-Generaal 21 augustus 1589.

Bijlage 2: Bij het onderzoek betrokken organisaties**Afdelingen binnen Defensie**

Hoofddirectie Beleid (HDB)
 Directie Juridische Zaken (DJZ)
 Directie Operaties (DOPS)
 Hoofddirectie Financiën en Control (HDFC)
 Afdeling Evaluaties (AEVAL)
 Commando Zeestrijdkrachten (CZSK)
 De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD)

Internationale organisaties

EU en Navo, voormalige CTF's
 Militaire afgevaardigden Navo en EU

Overige ministeries of overheidsinstellingen

Veiligheid en Justitie (V&J)
 Buitenlandse Zaken (BZ), Directie Afrika (DAF) en Directie Veiligheidsbeleid (DVB)
 Ministerie van Financiën (MinFin), Inspectie der Rijksfinanciën – Bureau Strategische Analyse en Inspectie der Rijksfinanciën – Sectie Infrastructuur & Milieu, Buitenlandse Zaken
 Openbaar Ministerie (OM)

Belangenverenigingen

Koninklijke Vereniging voor Nederlandse Reders (KVNR)
 Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK)
 Nautilus International

Reders

Spliethoff's Bevrachtingskantoor B.V.
 Tideway
 Vroon B.V.
 Dockwise
 Van Oord

Bijlage 3: Ramingen vs. realisatie van budgetten

Bedragen x €1.000

Individuele bescherming Koninkrijksgevlagde schepen

VPD's	Raming	Realisatie	Vershil
2012	11.200	3.878	+ 7.686

VPD-pakketten	Raming	Realisatie	Vershil
2012	2.500	2.800	-300

Bijdragen aan militaire Navo- en EU-missies

Ocean Shield	Raming	Realisatie	Vershil
2010	5.800	4.386	+ 1.414
2011	8.700	7.788	+ 912
2012	26.700	21.191	+ 5.509

Allied Protector	Raming	Realisatie	Vershil
2009	2.000	1.876	+ 124

Atalanta	Raming	Realisatie	Vershil
2009	9.500	5.951	+ 3.549
2010	11.100	11.049	+ 51
2011	4.346	3.297	+ 1.049
2012	7.041	6.188	+ 853

CMF/CFMCC	Raming	Realisatie	Vershil
2008	150	139	+ 11
2009	175	256	-81
2010	200	196	+ 4
2011	200	244	-44
2012	250	265	-15

Bijlage 4: Overzicht ingezette eenheden

Jaar	Schip	Type schip	Operatie	Omvang Taskforce	Periode
2008	Evertsen	LCF	WFP	1	04 mrt - 23 jun 2008
	De Ruyter	LCF	WFP	1	22 okt - 22 dec 2008
2009	De Zeven Provinciën	LCF	Allied Protector	4	26 mrt - 28 jun 2009
	Evertsen	LCF	Atalanta	10	13 aug - 18 dec 2009
	Commandant TF 465	Cdt en staf	Atalanta	x	13 aug - 12 dec 2009
2010	Tromp	LCF	Atalanta	7	17 feb - 17 apr 2010
	Johan de Witt	LPD	Atalanta	10	17 apr - 29 jun 2010
	De Zeven Provinciën	LCF	Ocean Shield	3,5	01 jul - 24 aug 2010
	Commandant TF 508	Cdt en staf	Ocean Shield	x	30 jun - 24 aug 2010
	Zeeleeuw	OZBT	Ocean Shield	3,5	24 sep - 11 nov 2010
	Amsterdam	Bevoor. schip	Atalanta	7	10 sep - 19 nov 2010
	Amsterdam	Bevoor. schip	Ocean Shield	3,5	19 nov - 12 dec 2010
2011	De Ruyter	LCF	Ocean Shield	3	11 dec - 31 dec 2010
	De Ruyter	LCF	Ocean Shield	3	01 jan - 22 mrt 2011
	Commandant TF 508	Cdt en staf	Ocean Shield	x	11 dec 2010 - 17 jun 2011
	Tromp	LCF	Ocean Shield	5	16 mrt - 15 jun 2011
	10 x VPD	VPD	Nationaal	x	01 jan - 31 dec 2011
2012	Zuiderkruis	Bevoor. schip	Atalanta	6	05 sep - 28 nov 2011
	Dolfijn	OZBT	Ocean Shield	1	20 feb - 03 mei 2012
	3 x AVPD		Atalanta	x	23 jan - 12 okt 2012
	Van Amstel	M-fregat	Atalanta	5,5	01 apr - 04 jun 2012
	Evertsen	LCF	Ocean Shield	2	01 jun - 07 aug 2012
	Commandant TF 508	Cdt en staf	Ocean Shield	x	06 jun - 07 dec 2012
	Rotterdam	LPD	Ocean Shield	3	01 aug - 07 dec 2012
	Bruinvis	OZBT	Ocean Shield	1	30 sep - 20 nov 2012
	32 x VPD	VPD	Nationaal	x	01 jan - 31 dec 2012

Gemiddelde omvang taskforce (aantal schepen)

Allied Protector/ Ocean Shield : 3,4

Atalanta : 7,9

NB: De omvang van het aantal schepen is niet altijd een geheel getal omdat het een gemiddelde waarde betreft.

Om de verschillende capaciteiten in Figuur 4 op pagina 41 met elkaar te kunnen vergelijken zijn de schepen en hun aanvullende capaciteiten omgerekend naar referentiefregatdagen. Een referentiefregat (waarde 1) is de inzet van een M-fregat zonder helikopter en zonder EBE gedurende een dag. Er is gebruikt gemaakt van de onderstaande omreken tabel.

Capaciteit	Referentiewaarde	Capaciteit	Referentiewaarde
M-Fregat	1	Enhanced Boarding Element	0,3
LCF	1,2	ART	0,2
LPD	1	Role 2	0,4
Staf	0,4	LCVP/LCU	0,05
AVPD	1	ScanEagle	0,35
Lynx	0,4	VPD	0,75
Cougar	0,4		
Bevoorradingschip	1,3		
OZBT	0,75		
Versterkte Mariniers eenheid	0,6		

Tabel 10: vergelijkingswaarden t.o.v. een referentiefregat.

Bijlage 5: Operationele kentallen per uitgezonden marineschip

Jaar	Schip	Aantal onderschepte piratenvaartuigen	Aantal onderschepte en overgedragen verdachte piraten	Aantal bevrijde bemanningsleden
2008		0	0	0
2009	Zeven Provinciën	2	0	16
	Evertsen	3	0	2
Totaal 2009		5	0	18
2010	Tromp	13	10	15
	Johan de Witt	4	0	10
	Amsterdam	3	5	
Totaal 2010		20	15	25
2011	De Ruyter	3	0	27
	Tromp	2	9	16
	Zuiderkruis	1	0	0
Totaal 2011		6	9	43
2012	Van Amstel	2	11	17
	Evertsen	1	7	7
	Rotterdam	3	16	32
Totaal 2012		6	34	56
Totaal 2008-2012		37	58	142

Bijlage 6: Referentieoverzicht

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
VN		1772	1801, 1846, 1851	1997	1918, 1950	1976, 2010, 2015, 2020	2036, 2067, 2077
Periode		Beleidsvorming		Internationale actie Nationaal debat	Robuust optreden		Contain and engage
Piracy events	TF 150-ops	Islamitische rechtbanken (mid 2006-mid 2007)	Kaping Amya Scan	Kaping Marathon	Tai pan		
EU/Navo			Start Atalanta (dec Allied Provider)	Start CTF 151 Allied Protector Ocean Shield			
Advies					AIV	De Wijkerslooth	
Beleid	Beleidsnotitie		Draaiboek			Beleidskader VPD	
NL Instrumenten	Bescherming van schepen van internationale organisaties						
	Individuele bescherming						
	Bijdragen aan militaire Navo- en EU-operaties						
	NL bijdrage UNODC						
Externe actoren	UNODC-CPP						
	ID deployment ¹						

¹ Chinese eenheden opereerden in de Golf van Aden vanaf eind december 2012. China Brief, journal of analysis and information, The Jamestown Foundation, Volume XIII s Issue 20 s October 10, 2013, p6

Bijlage 7: Lijst van afkortingen

ACOTA	Africa Contingency Operations Training & Assistance	RBV	Regeling Rijksbegrotingvoorschriften
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken	Rhib	Rigid-Hull Inflatable Boat
AL	Arabische Liga	ROE	Rules of engagement
AMISOM	The African Union Mission in Somalia	RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
AU	Afrikaanse Unie	RPG	Rocket-propelled grenade
AVPD	Autonomous Vessel Protection Detachment	SFG	Somali Federal Government
AZ	Algemene Zaken, ministerie van	SGVN	Secretaris Generaal van de VN.
BMP	Best Management Practices	SHADE	Shared Awareness en Deconfliction
BPB	Beleid Plan Begroting	SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
BZ	Buitenlandse Zaken, ministerie van	SMO	Stuurgroep Militaire Operaties
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia	SNMG	Standing Naval Maritime Group
CMF	Combined Maritime Forces	SOLAS	International Convention for the Safety of Life at Sea
CMFCC	Combined Forces Maritime Component Commander, gewijzigd in CMF	SSF	Somalia Stability Fund
CPP	Counter Piracy Programme	TFG	Transitional Federal Government
CTF	Combined Task Force	UAV	Unmanned Aerial Vehicles
EBE	Enhanced Boarding Element	UNDP	United Nations Development Programme
EU	Europese Unie	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
EU NAVFOR	European Union Naval Forces	UNPOS	United Nations Political Office for Somalia
EUTM Somalië	European Union Training Mission in Somalia	UNSOM	United Nations Assistance Mission in Somalia
EUCAP Nestor	Regional Maritime Capacity Building for the Horn of Africa and the Western Indian Ocean	V&J	Veiligheid en Justitie, ministerie van
EZ	Economische Zaken, ministerie van	VN	Verenigde Naties
FATF	Financial Action Task Force	VNSG	Verenigde Naties Secretaris Generaal
FC	Force Commander	VPD	Vessel Protection Detachment
FHQ	Force Head Quarters	WFP	World Food Program
FRISC	Fast Raiding Interceptor and Special Forces Craft		
GAO	Government Accountability Office (US)		
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking		
I&M	Infrastructuur en Milieu, ministerie van		
IMB	International Maritime Bureau		
IMO	International Maritime Organisation		
INTERPOL	International Criminal Police Organization		
IO	Internationale organisatie		
IRTC	Internationally Recommended Transit Corridor		
ISPS Code	International Ship and Port Facility Security Code		
KVNR	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders		
LCF	Luchtverdedigings- en commandofregat		
LPD	Landing Platform Dock		
MSCHOA	Maritime Security Centre Horn of Africa		
MSO	Maritime Security Operations		
MPHRP	Maritime Piracy Humanitarian Response Programme		
Navo	Noord Atlantische Verdrags Organisatie		
NGO	Non Governmental Organisation		
NSC	NATO Shipping Centre		
OBP	Oceans Beyond Piracy		
OEF	Operation Enduring Freedom		
OHQ	Operational Headquarters		
OM	Openbaar Ministerie		
OPV	Oceangoing Patrol Vessel		
OOS	Operation Ocean Shield		
PAG	Pirate Actions Groups		
PSC	Private Security Company		

