

Titel Eindevaluatie inzet Hr.Ms. De Zeven Provinciën
in operatie "Allied Protector" voor de kust van Somalië

**Eindevaluatie inzet Hr.Ms. De Zeven Provinciën
in operatie "Allied Protector"
voor de kust van Somalië**

26 maart – 28 juni 2009



Titel Eindevaluatie inzet Hr.Ms. De Zeven Provinciën
in operatie "Allied Protector" voor de kust van Somalië

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1.	Operatie "Allied Protector"	3
1.2.	Doelstelling.....	3
1.3.	Structuur.....	3
2.	Elementen van het toetsingskader.....	4
2.1.	Gronden voor deelname	4
2.2.	Politieke aspecten en ontwikkelingssamenwerking.....	5
2.3.	Rechtsgrondslag en mandaat.....	6
2.4.	Deelnemende landen.....	7
2.5.	Invloed.....	8
2.6.	Militaire aspecten.....	8
2.7.	Duur van de deelname	13
2.8.	Financiën.....	13
2.9.	Overige aspecten.....	13
3.	Conclusies.....	14
3.1.	Effect van de operatie	14
3.2.	Effect van de deelname van Hr.Ms. De Zeven Provinciën	15
3.3.	Geleerde lessen.....	16
4.	Slotbeschouwing.....	17
Afkortingen	18



1. Inleiding

1.1. Operatie "Allied Protector"

In de periode van 26 maart tot en met 28 juni 2009 heeft Nederland een eenheid van de Koninklijke Marine ingezet voor de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië als bijdrage aan de NAVO-operatie "Allied Protector". De NAVO heeft op 25 februari 2009 besloten tot deze operatie, Er werd voor gekozen om de Standing NATO Maritime Group-1 (SNMG-1) voor deze operatie in te zetten. Het Nederlandse luchtverdedigings- en commandofregat (LCF) Hr.Ms. De Zeven Provinciën was reeds in deze SNMG-1 ingedeeld.

De Nederlandse regering heeft op 13 maart 2009 ingestemd¹ met de deelname van het fregat in deze operatie voor een periode van circa 40 dagen in twee periodes tussen eind maart en eind juni 2009. Hierover heeft op 26 maart 2009 een algemeen overleg met de Kamer plaatsgevonden. Naar aanleiding van het toenemende aantal aanvallen van piraten heeft de regering, op verzoek van de Secretaris-Generaal van de NAVO (SG NAVO), besloten de inzet te verlengen.² Dit werd mogelijk doordat de NAVO afzag van de geplande oefeningen van SNMG-1 met Aziatische krijgsmachten, de geplande havenbezoeken aan Singapore, Perth en Diego Garcia en het inkorten van het havenbezoek aan Karachi.

1.2. Doelstelling

In deze eindevaluatie wordt de inzet beschouwd van Hr.Ms. De Zeven Provinciën voor de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië binnen NAVO-operatie "Allied Protector".

De eindevaluatie is gestructureerd op basis van de elementen van het Toetsingskader 2001. De evaluatie beoogt de uitgangspunten, verwachtingen en doelstellingen van het regeringsbesluit tot uitzending, zoals verwoord in de desbetreffende brief, te toetsen aan de praktijk. Hiertoe zal worden nagegaan welke aspecten van de planning, voorbereiding, uitvoering en afwikkeling van de missie vanuit het oogpunt van doelmatigheid en doelgerichtheid hebben voldaan dan wel vatbaar zijn voor verbetering, om hieruit voor lopende en toekomstige operaties lering te trekken.

Deze eindevaluatie is tot stand gekomen onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking.

1.3. Structuur

Deze evaluatie bestaat uit vier delen. Na hoofdstuk één, de inleiding, komen in hoofdstuk twee de elementen uit het Toetsingskader aan de orde. In hoofdstuk drie worden conclusies getrokken, waarna in hoofdstuk vier de evaluatie wordt afgesloten. Ten slotte volgt een overzicht van de gebruikte afkortingen.

¹ Kamerstuk 29521 nr. 93 d.d. 13 maart 2009

² Kamerstuk 29521 nr. 100 d.d. 29 april 2009

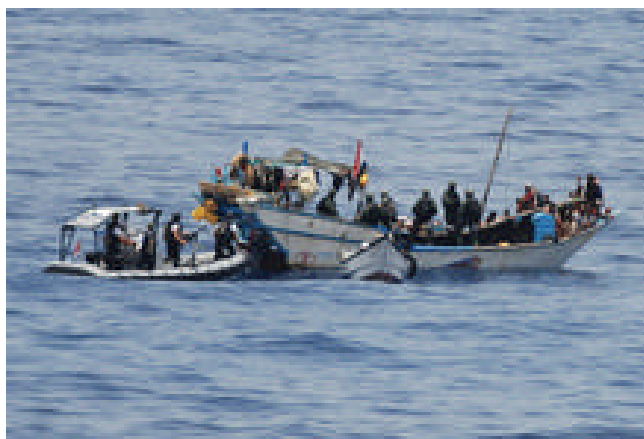
2. Elementen van het toetsingskader

2.1. Gronden voor deelname

De regering heeft besloten tot de inzet van Hr.Ms. De Zeven Provinciën in de NAVO-operatie "Allied Protector" omdat met deze inzet gedurende een korte periode, op relatief eenvoudige en snelle wijze een aanvullende bijdrage kon worden geleverd aan de bestrijding van het piraterijprobleem voor de kust van Somalië. De inzet van additionele militaire middelen, mits complementair aan andere antipiraterij initiatieven zoals de EU-operatie Atalanta is, gezien de omvang van het gebied waar piraten opereren en het groot aantal schepen dat jaarlijks in de regio Somalië passeert, van belangrijke meerwaarde. Nederlandse deelname van het fregat Hr.Ms. De Zeven Provinciën aan de SNMG-1 was reeds voorzien. De regering achtte het voor de hand liggend dat de SNMG1-schepen, die volgens het vaarprogramma voor Azië twee maal de Golf van Aden zouden passeren, als tijdelijke onderbreking van dit programma een antipiraterij operatie zouden uitvoeren in het gebied dat het grootste piraterijrisico ter wereld kent. Op verzoek van de SG NAVO is er uiteindelijk zelfs voor gekozen de duur van de operatie "Allied Protector" te verlengen.

Voor Nederland zijn vrije en veilige mondiale scheepvaartroutes van groot economisch, strategisch en veiligheidsbelang. "Allied Protector" draagt ertoe bij dat de kans op piraterij incidenten op volle zee of een gewapende overval in territoriale wateren wordt verkleind. De deelnemende schepen voeren patrouilles uit in gebieden met een verhoogde piraterijdreiging en ondersteunden de veilige doortocht van de scheepvaart in de *International Recommended Transit Corridor* (IRTC) in de Golf van Aden.

Nederland heeft met de bijdrage aan operatie "Allied Protector" opnieuw gevolg gegeven aan oproepen van de VN-Veiligheidsraad, in het bijzonder VN-Veiligheidsraadresolutie 1846 (2008), om een gecoördineerde inzet ter afschrikking van piraterij en gewapende overvallen voor de kust van Somalië te ondersteunen. De bestrijding van piraterij en gewapende overvallen op zee levert een concrete bijdrage aan de handhaving van de internationale rechtsorde. Piraterij is immers in strijd met het internationale recht; in het bijzonder het VN-zeerechtverdrag.



2.2. Politieke aspecten en ontwikkelingssamenwerking

De politieke situatie in Somalië blijft na bijna twee decennia van conflict uiterst instabiel. Onder auspiciën van de Verenigde Naties werd in 2008 in Djibouti een vredesovereenkomst getekend tussen de *Transitional Federal Government* (TFG) en een deel van de oppositie. Als uitvloeisel van het akkoord werd op 31 januari 2009 in Djibouti de gematigde islamist Sheikh Sharif Sheikh Ahmed tot president van Somalië gekozen door het Somalische overgangsparlement. Als voormalig leider van de *Union of Islamic Courts* (UIC) had president Sheikh Sharif toen hij werd gekozen een relatief breed draagvlak in de Somalische samenleving en de diaspora. Zijn verkiezing werd destijds positief ontvangen in Somalië en door de buurlanden, waaronder Ethiopië. De regering van Sharif heeft de positieve verwachtingen echter niet weten waar te maken. De invloedssfeer van de regering is slechts beperkt tot delen van Mogadishu en de regering kampt met interne problemen en verdeeldheid. De internationale gemeenschap dringt erop aan dat de overgangsregering andere groeperingen in het Djibouti Proces betreft om haar draagvlak verder te verbreden, maar de regering is daar niet toe in staat gebleken.

Zuid- en Centraal-Somalië worden nog steeds gecontroleerd door diverse groeperingen, waaronder de radicaal-islamitische groepering Al Shabaab, die de bevolking streng-islamitische regels oplegt. Deze groeperingen zijn felle tegenstanders van de regering en hebben het Djibouti-akkoord niet getekend. Ook in Zuid- en Centraal Somalië zijn de machtsverhoudingen aan verandering onderhevig; Al Shabaab lijkt intern verdeeld en ook de spanningen binnen het fundamentalistische kamp zijn toegenomen. De noordelijk gelegen delen van Somalië - Somaliland en Puntland - zijn in vergelijking met Zuid- en Centraal Somalië relatief stabiel gebleven.

Als gevolg van de politieke instabiliteit blijft de veiligheidssituatie in Mogadishu in het bijzonder en in Zuid- en Centraal Somalië in het algemeen slecht. In de hoofdstad en grote delen van het land wordt geregeld gevochten, met grote aantallen slachtoffers en stromen vluchtelingen tot gevolg. Humanitaire hulpverleners worden in hun werkzaamheden zeer beperkt. De vredesmacht van de Afrikaanse Unie, AMISOM, die tot taak heeft de TFG en haar instituties te beschermen, ligt zelf geregeld onder vuur. AMISOM bestaat momenteel uit 5100 militairen, aanzienlijk minder dan de voorziene 8000 militairen.

Somalië ontbeert het effectieve gezag en de middelen om tegen piraterij en gewapende overvallen op zee op te treden. De duurzame oplossing voor piraterij kan alleen op land worden gevonden. Dit behoeft een integrale benadering die een einde maakt aan de wetteloosheid en straffeloosheid en alternatieve bronnen van inkomsten biedt. De EU besloot daarom tijdens de RAZEB van 27 juni om een nadere strategie uit te werken voor steun aan de TFG, de Somalische veiligheidssector en aan AMISOM.

In de loop van 2009 is de humanitaire situatie in Somalië verder verslechterd door aanhoudend geweld, een economische crisis, beperkte voedselvoorziening en stijgende voedselprijzen. Het aantal hulpbehoevenden is volgens de VN gestegen tot circa 3,6 miljoen personen, bijna de helft van de bevolking. Ook het aantal ontheemden is in 2009 verder toegenomen tot meer dan 1,5 miljoen. Grote groepen Somalische vluchtelingen worden opgevangen in overvolle kampen in de buurlanden Kenia (Dadaab) en Jemen (Kharaz).

Groot punt van zorg is de hoge mate van onveiligheid waaronder hulporganisaties in Somalië, in vooral Zuid- en Centraal, moeten opereren. De hulporganisaties hebben beperkte toegang tot de hulpbehoevenden en zijn het doelwit van aanslagen, ontvoeringen en intimidatie. In Mogadishu blijft

voor de VN veiligheidsfase vijf van kracht, die de toegang van internationale VN-staf uitsluit. VN en INGO's moeten hierdoor op afstand, vanuit Nairobi, opereren. De uitvoering van de hulpprogramma's vindt plaats door lokale partnerorganisaties en staf. Monitoring van hulpverlening is een voortdurend aandachtspunt van VN, hulporganisaties en donoren.

In 2009 heeft Nederland in totaal met bijna 10 miljoen euro Somalië bijgedragen aan het VN-hulpverzoek 2009 voor Somalië. Het totale VN-hulpverzoek voor 2010 bedraagt 689 miljoen dollar. Nederland is een actieve donator en zal ook in 2010 een bijdrage aan dit hulpverzoek verlenen. De exacte inhoud en omvang van deze bijdrage wordt momenteel geïventariseerd.

2.3. Rechtsgrondslag en mandaat

De VN-Veiligheidsraad resoluties (VNVR) 1846 (2 december 2008) en 1851 (17 december 2008) roepen de lidstaten op tot de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië.

De NAVO heeft met de uitvoering van operatie "Allied Protector" invulling gegeven aan deze resoluties. VNVR 1846 autoriseert het optreden in de territoriale wateren van Somalië door die staten die door de Somalische TFG daartoe zijn aangemeld bij de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN). Op 27 maart 2009 heeft de TFG aan de NAVO-lidstaten toestemming verleend om op te treden in de territoriale wateren van Somalië. De aan "Allied Protector" deelnemende landen zijn daarmee geautoriseerd om binnen de territoriale wateren van Somalië alle middelen te gebruiken die nodig zijn om piraterij en gewapende overvallen op zee te bestrijden, overeenkomstig het toepasselijk internationaal recht.

Het optreden tegen piraten op volle zee vindt zijn rechtsbasis in het internationale recht, in het bijzonder in het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS). Dit VN-Zeerechtverdrag geeft onder andere de mogelijkheid tot doorzoeking van vaartuigen wanneer er een redelijke grond bestaat voor de verdenking dat het betreffende vaartuig betrokken is bij piraterij.

Voor de NAVO-operatie gold dat eventuele aanhoudingen van verdachten door de deelnemende lidstaten onder nationale vlag zouden geschieden. Indien noodzakelijk zou de Hr.Ms De Zeven Provinciën (tijdelijk) worden teruggetrokken uit de NAVO-operatie om onder nationale vlag piraten aan te houden op basis van het VN-Zeerechtverdrag.³ De commandant beschikte hiertoe over instructies hoe te handelen in geval van aanhouding van personen die verdacht worden van piraterij of gewapende overvallen op zee. De beslissing over eventueel vervolgen van aangehouden personen lag bij het Openbaar Ministerie (OM). Een overeenkomst tussen de NAVO en landen in de regio over de overdracht van gevangenen ter berechting is tijdens de operatie niet tot stand gekomen.

Subconclusie: het mandaat van "Allied Protector" was helder.

³ Kamerstuk 29521 nr. 95 d.d. 23 maart 2009



2.4. Deelnemende landen

Het NAVO-hoofdkwartier (het Maritime Component Command) van operatie "Allied Protector" is gevestigd in Northwood in het Verenigd Koninkrijk. Het ligt naast het hoofdkwartier van de EU-operatie Atalanta.

Naast een Nederlands schip namen aan operatie "Allied Protector" schepen deel van Canada, Portugal, Spanje en de Verenigde Staten. Dit vlootverband stond in het operatiegebied ook bekend als *Task Force* (TF) 410. In hetzelfde operatiegebied was in het kader van piraterijbestrijding ook de EU-operatie Atalanta actief. Dit vlootverband opereerde onder de naam TF465. De oorspronkelijk aan SNMG-1 deelnemende Duitse schepen zijn overgeheveld naar deze EU-operatie Atalanta. Voorts was er een vlootverband (TF151) van de *Coalition Maritime Forces* (CMF) actief in het kader van piraterijbestrijding. Daarnaast bevonden zich in het operatiegebied nationaal ingezette marineschepen afkomstig uit China, India, Iran, Japan, Maleisië, Rusland, Saoedi-Arabië, Singapore en Zuid-Korea.

Tussen deze eenheden, hoofdkwartieren en landen vond regelmatig coördinerend overleg plaats; de *Shared Awareness and Deconfliction* (SHADE) bijeenkomst te Bahrein onder gezamenlijke leiding van de Commandant CMF en het operationeel hoofdkwartier van de Europese Unie. Hr.Ms. De Zeven Provinciën bleek het enige schip te zijn dat verbindingstechnisch zowel met TF465, TF151 als met het eigen vlootverband kon communiceren. Daarmee kon Hr.Ms. De Zeven Provinciën een faciliterende rol spelen in de coördinatie tussen de diverse vlootverbanden en schepen.

Subconclusie: er zijn verschillende organisaties en landen betrokken bij de bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië. Dit vergt een goede coördinatie tussen de aanwezige actoren. Hr. Ms. De Zeven Provinciën kon dankzij haar ruime verbindingsmogelijkheden een faciliterende rol spelen in de coördinatie.

2.5. Invloed

De politiek-strategische leiding over operatie "Allied Protector" lag bij de Noord Atlantische Raad (NAR), waarin Nederland zitting heeft. Op operationeel niveau had Nederland (permanent) een aantal officieren geplaatst bij het *Maritime Component Command* (MCC) te Northwood en bij het hoofdkwartier van de *Coalition Maritime Forces* te Bahrein.

2.6. Militaire aspecten

2.6.1 Militaire opdracht

De militaire opdracht van Hr.Ms. De Zeven Provinciën was door middel van surveillance en fysieke aanwezigheid, piraterijactiviteiten in het inzetgebied af te schrikken en zodoende de veiligheid van de commerciële scheepvaartroutes te vergroten. Zo nodig konden schepen verdacht van piraterijactiviteiten worden aangehouden en doorzocht. Ook het *in extremis* ondersteuning bieden aan bedreigde schepen behoorde tot de opdracht.

Subconclusie: de militaire opdracht voor Hr.Ms. De Zeven Provinciën was duidelijk.

2.6.2 Opstelling van de conflictpartijen

Mogelijk aangelokt door de successen in 2008 en de bedragen die werden betaald als losgeld, nam het aantal (pogingen tot) kapingen in de eerste helft van 2009 aanmerkelijk toe. Ook werd een tendens zichtbaar waarbij de piraten steeds verder van de Somalische kust opereerden door de inzet van 'moederschepen'. Tevens werd geobserveerd dat de piraten in toenemende mate bereid waren risico's te nemen bij het aanvallen en overmeesteren van koopvaardij schepen.

2.6.3 Het vereiste militaire vermogen

Hr.Ms. De Zeven Provinciën had een bemanning van circa 175 militairen. Het schip beschikte over de organieke sensoren (met uitzondering van een boordhelikopter) en bewapening, aangevuld met extra mitrailleurs voor de nabijbeveiliging en extra nachtzichtapparatuur voor de detectie van kleine piratenbootjes (*skiffs* of *dhows*) op enige afstand. Tevens waren een zesttal mariniers (afkomstig van de Unit Interventie Mariniers), een team van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en een Nederlands/Somalische tolk aan het schip toegevoegd. De mariniers vormde samen met leden van de bemanning van Hr.Ms. De Zeven Provinciën het boardingteam en een *Force Protection Team* (FPT), inzetbaar als *Vessel Protection Detachment* (VPD). Dit team kon zorgdragen voor de rondom-beveiliging aan boord van de te begeleiden schepen, mits hierover overeenstemming met de vlaggenstaat was bereikt. De tolk werd ingezet voor de contacten met Somalische vaartuigen. Ook was een humanitair hulppakket aan boord beschikbaar, waarvan bij de begeleiding van MV Yenegoa Ocean en MV Marathon, na afloop van de kapingen, gebruik is gemaakt.

Het schip ontbeerde tijdens de missie een boordhelikopter van het type Westland Lynx. De reden hiervoor was de beschikbaarheid van Lynx-helikopters op lange termijn, de negatieve consequenties voor opleidingen en het opwerken van andere schepen bestemd voor operationele inzet en de prioriteit die werd gegeven aan de toewijzing van een helikopter aan Hr.Ms. Evertsen voor inzet in EUNAVOR Atalanta later in 2009. Op voorhand is onderkend dat het ontbreken van de boordhelikopter tot een vermindering van de waarnemingscapaciteit van de Hr.Ms. De Zeven Provinciën zou leiden, echter gezien de aanwezigheid van andere helikopters binnen TF410 werd deze beperking acceptabel geacht. Gaande de operatie heeft de NAVO de deelnemende lidstaten

verzocht om alle schepen uit te rusten met helikopters. Nederland heeft hieraan geen gevolg kunnen geven.

Subconclusie: Hr.Ms. De Zeven Provinciën was in staat om flexibel en proportioneel op te treden in alle lagen van het geweldsspectrum. De aanwezigheid van een boordhelikopter werd gemist.

2.6.4 Wijze van optreden

Het operatiegebied omvatte de Golf van Aden en het Somalië Bassin; een oppervlakte vergelijkbaar met die van West-Europa. In de Golf van Aden is een *Internationally Recommended Transit Corridor* (IRCT) ingesteld. Koopvaardijochepen, die zich daartoe bij het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA) te Northwood aanmelden, kunnen zich in groepsverband (*group transit*) door deze corridor verplaatsen. De begeleiding vindt plaats door marineschepen van de diverse in het gebied opererende vlootverbanden en schepen varend onder nationale vlag. Zo ook de eenheden die aan operatie “Allied Protector” deelnamen. De beveiliging in de IRCT werd afgestemd in het SHADE-overleg. Het MSCHOA heeft verder zogenaamde *Best Management Practices* (zelfbeschermingsmaatregelen) gepubliceerd die de koopvaardij helpt om aanvallen van piraten te voorkomen of het moment waarop de piraten aan boord kunnen komen te vertragen.

Kaping schip de Marathon

Op 7 mei 2009 werd de MV Marathon gekaapt. De Zeven Provinciën kreeg van de commandant van operatie “Allied Protector” de opdracht om voorlopig zijn taken in het Somalië Bassin uit te voeren. Gedurende de kaping is aan Hr.Ms. De Zeven Provinciën een nationale paraatheidsstatus opgedragen in anticipatie op eventuele nationale inzet. Op 23 juni 2009 werd het schip vrijgelaten na betaling van losgeld door de reder. De MV Marathon is daarna door Hr.Ms. de Zeven Provinciën naar Djibouti geëscorteerd. Tijdens deze escorte heeft de bemanning van Hr.Ms. De Zeven Provinciën nautische, medische en technische steun verleend aan de bemanning.

Vrijlating vermoedelijke piraten

Op 18 april 2009 heeft Hr.Ms. De Zeven Provinciën in opdracht van de eskadercommandant een dhow aangehouden die kort tevoren was betrokken bij een aanval op een koopvaardijochip. Bij de doorzoeking van de dhow werd een aantal gijzelaars aangetroffen, alsmede negen vermoedelijke piraten en een aantal wapens. In opdracht van de eskadercommandant en in lijn met de vigerende (initiële) NAVO-ROE werden de vermoedelijke piraten weer vrijgelaten. Vooraf was echter afgesproken dat in voorkomende gevallen er **altijd zo spoedig mogelijk en bij voorkeur voorafgaand overleg zou moeten plaatsvinden met de officier van justitie van het Landelijk Parket**. In deze casus werd het OM pas een uur ná de vrijlating van de vermoedelijke piraten geïnformeerd. Dit had in een eerder stadium moeten gebeuren. Bij soortgelijke incidenten op 17, 18 en 19 april zijn door Amerikaanse en Canadese schepen participierend in “Allied Protector” eveneens de vermoedelijke piraten weer vrijgelaten.

Tijdens operatie “Allied Protector” vonden verder *focussed operations* plaats met het doel de activiteiten van piraten in bepaalde gebieden preventief te verstoren. Incidenteel werd een individueel schip geëscorteerd, zoals de onder Nederlandse vlag varende Dravo Costa Blanca en de sleepboot Camperduin. Eénmaal heeft Hr.Ms. De Zeven Provinciën een voedseltransport van het VN-*World Food Programme* begeleid van Mombassa naar Mogadishu. Hierbij is geen VPD ingezet omdat de vlaggenstaat Noord-Korea hiervoor geen toestemming verleende. Verder ontving Hr.Ms. De Zeven Provinciën op 5 juni 2008 opdracht van de eskadercommandant om de MV

Yenegoa Ocean, die zojuist was vrijgelaten door piraten, te begeleiden naar de Jemenitische territoriale wateren.

Subconclusie: de wijze van optreden was succesvol. Geen enkel koopvaardijchip dat zich onder begeleiding van Hr.Ms. De Zeven Provinciën bevond is aangevallen of gekaapt. Alle begeleidingen zijn zonder incidenten verlopen.

2.6.5 Geweldsinstructie

Door de NAVO zijn Rules of Engagement (ROE) uitgegeven voor operatie "Allied Protector". In de initiële versie voorzagen deze niet in de mogelijkheid om piraten te detineren of *opposed boardings* uit te voeren. In een herziene versie van de ROE van 15 juni 2009 werden deze acties wel geautoriseerd. Echter voor het detineren van piraten moest de NAVO-taakgroep of de individuele commandant toestemming vragen aan het hoofdkwartier in Northwood.

Er heeft tot het eind van de operatie een discussie plaatsgevonden tussen NAVO, het operationele commando van "Allied Protector" en de lidstaten over deze eis om alvorens kon worden overgegaan tot de aanhouding van piraten contact op te nemen met het hoofdkwartier. Hiervoor is gedurende de operatieperiode geen oplossing gevonden.

De bemanning beschikte over een *soldier's card* op basis van de NAVO ROE.

Subconclusie: de NAVO ROE waren in eerste instantie ontoereikend voor het bereiken van het gewenste afschrikkende effect van de operatie. De herziene ROE voorzagen in een aantal essentiële aanvullende bevoegdheden.



Nederland verschilde ook van mening met de NAVO over de mogelijkheid om onder de bestaande NAVO-ROE VPD's aan boord van andere schepen te plaatsen. De NAVO stelde dat hiervoor aparte ROE moesten worden geactiveerd, terwijl Nederland van mening is dat dit niet nodig is. Indien noodzakelijk had Nederland Hr. Ms. de Zeven Provinciën onder nationaal bevel kunnen brengen om een individuele escorte met plaatsing van een VPD aan boord van het te begeleiden schip te kunnen uitvoeren. In geval Hr.Ms De Zeven Provinciën onder nationaal bevel zou worden gebracht waren de standaard nationale ROE van kracht. Deze situatie heeft zich echter niet voorgedaan.



2.6.6 Bevelsstructuur

De Commandant der Strijdkrachten heeft te allen tijde *Full Command* en *Operational Command* over Hr.Ms. De Zeven Provinciën gehad. *Operational Control* is tijdens de operatie overgedragen via SACEUR en het *Joint Forces Command Brunssum* naar het *Maritime Component Command* te Northwood. *Tactical Command* berustte bij de eskadercommandant. Tijdens de deelname aan "Allied Protector" heeft Nederland geen aanleiding gezien het schip onder nationaal bevel te brengen.

Op basis van artikel 539a en volgende van het Wetboek van Strafvordering is de commandant van een Nederlands marineschip zelf bevoegd een aantal maatregelen te treffen die normaal toekomen aan een opsporingsambtenaar of Officier van Justitie. Bij de uitvoering van "Allied Protector" zijn een opsporingsambtenaar en een Hulpofficier van Justitie (beide afkomstig van de Koninklijke Marechaussee), toegevoegd aan de bemanning. Deze constructie heeft in het begin tot enige onduidelijkheid geleid over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen commandant, KMar en OM. Naar aanleiding van de evaluatie van een actie op 18 april (zie par. 2.6.4.) is tussen de commandant van Hr. Ms. De Zeven Provinciën en de vertegenwoordigers van de KMar afgesproken dat de Hulpofficier van Justitie in voorkomende gevallen zelfstandig contact zou opnemen met het OM om vervolgens de commandant daarover te informeren.

Subconclusie: de internationale bevelsstructuur was duidelijk en conform de standaard bij dergelijke operaties. De verdeling van verantwoordelijkheden

Titel Eindevaluatie inzet Hr.Ms. De Zeven Provinciën
in operatie "Allied Protector" voor de kust van Somalië

tussen commandant, OM en KMar werd naar aanleiding van de actie op 18 april verduidelijkt en was daarna helder.

2.6.7 Risico's

Voor vertrek van Hr.Ms. De Zeven Provinciën is door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) een dreigingsanalyse opgesteld, gebaseerd op eigen bronnen en de eerdere ervaringen met de inzet van Hr.Ms. Evertsen en Hr.Ms. De Ruyter in de regio. De dreiging van geweld door piraten tegen het fregat en de geëscorteerde schepen werd als laag ingeschat. De terroristische dreiging op zee tegen Hr.Ms. De Zeven Provinciën werd als laag beoordeeld, maar wat betreft eventuele bezoeken aan (Somalische) havens en aanwezigheid binnen de Somalische territoriale wateren als hoog beoordeeld. Aan deze risico's is het hoofd geboden door onder andere extra mitrailleurs aan boord te plaatsen, extra training van de bemanning in het gebruik van vuurwapens te verzorgen en in extra ballistische bescherming te voorzien.

Als risicofactor werd onderkend dat een onvoldoende afstemming van de activiteiten tussen de diverse maritieme eenheden in het operatiegebied en die tussen de hoofdkwartieren zou kunnen leiden tot een ineffektieve en inefficiënte inzet van (schaarse) middelen. Dit risico werd ondervangen door de steeds betere coördinatie en afstemming tussen de diverse militaire operaties (onder andere in de SHADE bijeenkomst). Voorts werd het risico onderkend dat koopvaardij schepen zich onaangemeld of bewust onbegeleid door het operatiegebied zouden verplaatsen en vervolgens gekaapt zouden worden, waarmee de geloofwaardigheid van "Allied Protector" in het geding zou komen.

Ten slotte bestond er een risico op medisch gebied. Eerstelijns medische verzorging aan boord was voorhanden, maar voor tweede- en derdelijns verzorging moest worden teruggevallen op faciliteiten aan de wal of aan boord van andere (coalitie)schepen omdat er aan boord geen operatiekamerfaciliteit is. Gezien de uitgestrektheid van het operatiegebied was het veelal niet mogelijk om snelle afvoer van gewonden naar de wal te garanderen. Dit risico werd vergroot door het ontbreken van de eigen boordhelikopter. Het risico is zoveel mogelijk ondervangen door waar mogelijk extra en uitgebreide medische voorraden aan boord te nemen en nadrukkelijk de positie van schepen met helikoptertransportcapaciteit te monitoren.

De klimatologische omstandigheden noodzaakten tot maatregelen voor mens en materieel, zoals extra koeling.

Subconclusie: de risico's bij het uitvoeren van de missie waren gering en beheersbaar.

2.6.8 Geschiktheid

Ten tijde van de opdracht tot deelname aan "Allied Protector" was Hr.Ms. De Zeven Provinciën bezig met het opwerkprogramma voor de geplande participatie aan SNMG-1, inclusief een reis naar Australië en het Verre Oosten. Na wijziging van de opdracht heeft de bemanning van Hr.Ms. De Zeven Provinciën onderweg naar het missiegebied een intensieve missie-specifieke voorbereiding gehad. Bij de uitvoering van de missie is gebruik gemaakt van de eerdere ervaringen van Hr.Ms. Evertsen en Hr.Ms. De Ruyter bij hun inzet ten behoeve van WFP- schepen in 2008 in hetzelfde gebied.

Subconclusie: Hr.Ms. De Zeven Provinciën is uitstekend in staat gebleken flexibel de gewijzigde opdracht en de opgedragen taken uit te voeren.

2.7. Duur van de deelname

In de artikel 100 brief van 13 maart 2009 deelde de regering mee dat operatie "Allied Protector" zou worden uitgevoerd van eind maart tot medio/eind juni 2009, verdeeld over twee periodes met een totale inzetduur van circa veertig dagen. Daarna heeft de regering op verzoek van de NAVO ingestemd met verlenging van de operationele inzet door een verkorting van de periode tussen de twee periodes van operationele inzet. De einddatum (28 juni 2009) voor de inzet van Hr.Ms. De Zeven Provinciën werd niet gewijzigd.

Op 28 juni 2009 eindigde de inzet van Hr.Ms. De Zeven Provinciën en begon het schip aan de thuisreis, waarna het op 17 juli 2009 arriveerde te Den Helder.

2.8. Financiën

De totale additionele uitgaven die gemoeid zijn met de inzet van Hr. Ms. Zeven Provinciën bij de missie "Allied Protector" zijn initieel geraamd op € 2,0 miljoen. De uiteindelijke afrekening kan op het moment van schrijven nog niet worden opgemaakt, omdat nog niet alle rekeningen van betrokken buitenlandse havens zijn ontvangen. Naar verwachting zal de eindrealisatie uitkomen op circa € 2,2 miljoen. De inverdieneffecten zijn hierin meegenomen. De oorzaak van de budgetoverschrijding ligt met name in de afwijking van het oorspronkelijke vaarprogramma. Dit heeft geleid tot extra uitgaven voor brandstof en overige operationele zaken. In het jaarverslag Defensie over 2009 zullen de definitieve cijfers worden gepresenteerd. De additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening 'uitvoeren crisisbeheersingsoperaties' HGIS op de defensiebegroting.

2.9. Overige aspecten

Logistieke aspecten.

De NAVO noch Nederland had een logistiek steunpunt in het missiegebied ingericht. De aanvoer van noodzakelijke reservedelen voor het in bedrijf houden van Hr.Ms. De Zeven Provinciën via havens in het Midden-Oosten bleek door de wijziging van het vaarprogramma en de eventuele nationale inzet tijdens de kaping van de MV Marathon problematisch: de vastgestelde bevoorradingshaven is een aantal malen (soms op zeer korte termijn) gewijzigd. Slechts met grote (diplomatieke) inspanning bleek herrotering en vrijgave van voorraden en reservedelen door lokale autoriteiten mogelijk, zelfs waar dit niet-wapengebonden apparatuur zoals reservedelen voor de voortstuwing betrof. Daardoor is Hr.Ms. De Zeven Provinciën twee dagen langer dan gepland niet beschikbaar geweest voor operationele inzet.

Het standaard reserveonderdelenpakket voldeed niet geheel voor de inzet, zeker niet in een heet en vochtig klimaat. Dit heeft onder meer geleid tot meer dan normale storingen in de voortstuwing en de Sensors, Wapens & Commandovoering (SEWACO) apparatuur. De specificaties bij het ontwerp van het schip hielden onvoldoende rekening met langdurige inzet onder tropische omstandigheden. Het verstrekte standaard kledingpakket was niet optimaal voor het werken onder tropische omstandigheden.

Subconclusie: de bevoorrading, het reserveonderdelenpakket en het kledingpakket bij expeditie inzet verdient heroverweging.



3. Conclusies

3.1 Effect van de operatie

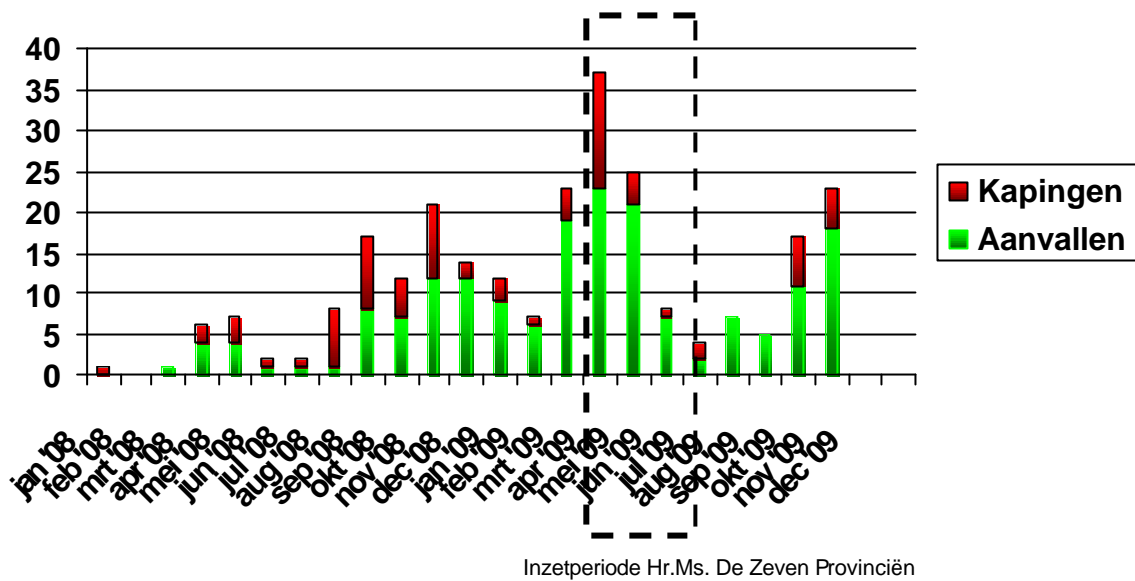
In 2008 zijn in de Golf van Aden en het Somalië Bassin 91 aanvallen van piraten geregistreerd; 40 hiervan leidden tot de kaping van het schip (een ratio van 0,44). In de eerste zes maanden van 2009 is het aantal aanvallen explosief gestegen tot 112, waarvan er 27 in een kaping eindigden (een ratio van 0,24). Tijdens de inzetperiode van Hr.Ms. De Zeven Provinciën bedroeg het totaal aantal aanvallen zeventig, waarvan er negentien in een kaping eindigden (een ratio van 0,27). In dezelfde periode in 2008 bedroegen deze aantallen vijftien respectievelijk zes (een ratio van 0,4)⁴. Hoewel het aantal aanvallen en kapingen in 2009 aanmerkelijk toenam ten opzichte van dezelfde periode in 2008, is de "succesratio" van de piraten afgenomen.

Deze positieve ontwikkeling kan natuurlijk niet enkel aan operatie "Allied Protector" worden toegerekend. Ook de andere antipiraterij operaties die gelijktijdig in het gebied actief waren, de instelling van de IRTC met een systeem van *group transits* en de toepassing van de *Best Management Practices* door de koopvaardij hebben hierop effect gehad.

⁴ Alle genoemde cijfers zijn afkomstig uit een rapportage van het *Allied Maritime Component Command Headquarters Northwood* (MCC Northwood) van 1 december 2009.

Titel

Eindevaluatie inzet Hr.Ms. De Zeven Provinciën
in operatie "Allied Protector" voor de kust van Somalië



Hoewel het niet mogelijk is exact te bepalen hoeveel kapingen zijn voorkomen, is zeker dat een aantal kapingen door toedoen van de deelnemende marines is verhinderd. Ook het opvolgen van de door MSCHOA gepubliceerde *Best Management Practices* door de koopvaardij schepen heeft een positieve invloed gehad.

De maritieme operaties voor de kust van Somalië lijken in het voorjaar van 2009 nog onvoldoende afschrikkend effect op de piraten te hebben gehad. De toename van het aantal incidenten in de eerste helft van 2009 valt mogelijk toe te schrijven aan:

- De toename van de instabiliteit in Somalië en verdere terugval van de economische situatie in het land.
- Een toename van het aantal piraten door de successen in 2008 en opbrengsten van piraterijacties; zolang losgeld wordt betaald blijft het lonend om schepen te kapen en zullen er meer piraten zich aandienen.
- De vergrote reikwijdte van de piraten, onder andere door het gebruik van 'moederschepen' die tot ver buiten de kust van Somalië kunnen opereren. Hierdoor nam de 'dichtheid' van maritieme eenheden in het gebied af.
- De keuze van diverse rederijen en schepen om buiten een *group transit* verband en buiten of onaangekondigd door de aangewezen corridor (IRTC) te varen.

3.2 Effect van de deelname van Hr.Ms. De Zeven Provinciën

Geen enkel koopvaardij schip dat zich onder de begeleiding van Hr.Ms. De Zeven Provinciën bevond, is aangevallen of gekaapt. Daarmee heeft het fregat bijgedragen aan het relatieve succes van de NAVO-operatie "Allied Protector". Bij de begeleiding van de MV Yenegro Ocean en de MV Marathon heeft de bemanning van de Hr.Ms. De Zeven Provinciën nautische, technische en medische steun aan de bemanningen geleverd. Deze steunverlening heeft in de ogen van de bemanning en in die van de buitenwereld nut en noodzaak van de deelname nogmaals bevestigd.

3.3 Geleerde lessen

Mandaat en ROE dienen bij voorkeur ruim voor aanvang van de operatie bekend te zijn, in eenduidige bewoordingen vervat en in overeenstemming met het beoogde effect van de operatie.

De verdeling van verantwoordelijkheid tussen de commandant van een schip, een toegevoegde Hulpofficier van Justitie en het Openbaar Ministerie dient eenduidig te zijn vastgelegd.

De beschikbaarheid van een boordhelikopter is zeer gewenst.

Langdurige inzet in een tropisch klimaat dient tot uitdrukking te komen in de uitrusting van de bemanning en de specificaties voor de essentiële componenten van de schepen van de Koninklijke Marine.

Het (tijdig) inrichten van een logistiek steunpunt in het missiegebied kan vertraging van het logistieke proces voorkomen.

4. Slotbeschouwing

In de periode maart tot en met juni 2009 heeft Nederland met de inzet van Hr.Ms. De Zeven Provinciën een waardevolle bijdrage geleverd aan de strijd tegen piraterij voor de kust van Somalië. Hoewel tijdens de inzetperiode het aantal aanvallen op en kapingen van koopvaardijsschepen significant is toegenomen ten opzichte van 2008, is relatief gezien het aantal kapingen afgenomen. Er zijn geen koopvaardijsschepen aangevallen of gekaapt in de onmiddellijke omgeving van Hr.Ms. De Zeven Provinciën.

De voornaamste problemen tijdens de uitvoering van de missie betroffen de onduidelijkheid in de reikwijdte van de NAVO ROE. Het beoogde effect van de missie werd initieel niet in voldoende mate ondersteund door de NAVO ROE.

Effectieve coördinatie van alle in het operatiegebied aanwezige actoren met hun eigen mandaten, voorkomt een versnippering van middelen en daardoor een inefficiënte inzet. Het SHADE overleg heeft hierbij een toenemend positieve rol gespeeld.

De actieradius van de piraten, de beperkte hoeveelheid beschikbare maritieme middelen in relatie tot de grootte van het gebied en de beschikbaarheid van veilige uitvalsbases in Somalië compliceren de bestrijding van piraterij op zee. Duidelijk is dat de militaire aanpak op zee enkel de symptomen van een probleem bestrijdt en dat een duurzame oplossing voor piraterij alleen op land kan worden gevonden.

Door het uitvoeren van deze missie heeft Hr.Ms. De Zeven Provinciën een nuttige bijdrage geleverd aan de bestrijding van piraterij. Daarnaast zijn waardevolle ervaringen opgedaan, die vooral op het militair tactisch/technische vlak liggen. Deze *Lessons Learned* zijn binnen de organisatie uitgezet, waarmee de opgedane ervaring wordt geborgd. Procedures en draaiboeken zijn of worden geactualiseerd voor toekomstig gebruik, waaronder de inzet van schepen van de Koninklijke Marine in EUNAVFOR Atalanta in de tweede helft van 2009 en in 2010.



Afkortingen

CDS	Commandant der Strijdkrachten
CMF	Coalition Maritime Forces
CZSK	Commando Zeestrijdkrachten
EU	Europese Unie
EUNAVFOR	European Union Naval Force
EVDB	Europees Veiligheids- en Defensie Beleid
FPT	Force Protection Team
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IRTC	Internationally Recommended Transit Corridor
KM	Koninklijke Marine
KMar	Koninklijke Marechaussee
LCF	Luchtverdedigings- en Commandofregat
MCC	Maritime Component Command
MSCHOA	Maritime Security Centre Horn of Africa
MIVD	Militaire Inlichtingen en Veiligheidsdienst
MV	Motor Vessel
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NAR	Noord-Atlantische Raad
OM	Openbaar Ministerie
RAZEB	Raad voor Algemene Zaken en Externe Betrekkingen
ROE	Rules of Engagement
SEWACO	Sensor, Wapens & Commandovoering
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction
SG NAVO	Secretaris Generaal van de NAVO
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
SNMG	Standing NATO Maritime Group
TF	Task Force
TFG	Transitional Federal Government
UIM	Unit Interventie Mariniers
UNCLOS	UN Convention on the Law of the Sea (VN Zeerechtverdrag)
VN	Verenigde Naties
VNVR	VN Veiligheidsraadresolutie
VPD	Vessel Protection Detachment
WFP	World Food Programme

Foto's: © Defensie Beeldbank, Hr.Ms. De Zeven Provinciën