

Vergaderjaar 2013–2014

31 516

Beleidsdoorlichting Defensie

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juli 2014

Inleiding

In 2013 heb ik opdracht gegeven tot de uitvoering van een onderzoek naar 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. Deze beleidsdoorlichting, die is aangekondigd in de Ontwerpbegroting van Defensie van 2011, is uitgevoerd door een projectteam van mijn ministerie op basis van de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften. De beleidsdoorlichting is zowel interdepartementaal als met vertegenwoordigers van de maritieme sector besproken. De inbreng van binnen en buiten Defensie is verwerkt in de definitieve versie van het onderzoek. Hierbij bied ik u het eindrapport van deze beleidsdoorlichting aan¹.

Onafhankelijke toets

De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften schrijft voor dat een onafhankelijke deskundige bij een beleidsdoorlichting wordt betrokken. Deze deskundige beoordeelt de kwaliteit van de informatie, het evaluatieproces en het eindrapport. In dezen is prof. dr. P.H.M. van Hoesel, emeritus hoogleraar bestuurskunde, verbonden aan de Erasmusuniversiteit Rotterdam, aangesteld. Het oordeel van professor van Hoesel wordt u bij dit rapport aangeboden.

Doel en inhoud van de beleidsdoorlichting

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op het aandeel van Defensie in het beleid dat in 2006 is opgesteld om piraterij nabij de kust van Somalië te bestrijden. Vanwege strategische, economische en veiligheidsredenen heeft Nederland een bijdrage willen leveren aan de bestrijding van dit probleem.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het doel van de beleidsdoorlichting is het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling en de werking van het beleid, zodat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kan worden vastgesteld en, waar mogelijk, verbeterd. De beleidsdoorlichting geeft inzicht in de kosten en de effecten van de inzet en plaatst de geleverde inspanningen in een interdepartementale en internationale context.

Het onderzoek richt zich vooral op de bijdrage van Defensie aan de operaties van de Navo, de EU en de internationale coalitie *Combined Maritime Forces* (CMF). Op verzoek van de Verenigde Naties stelde Nederland in 2008 marineschepen ter beschikking voor het escorteren van humanitaire transporten. Ook Koninkrijksgevlagde koopvaardij-schepen werden geëscorteerd. Van 2009 tot en met 2012 heeft Nederland bijgedragen aan de Navo-operaties *Allied Protector* en *Ocean Shield* alsook de EU-operatie *Atalanta*.

In 2011 is Defensie gestart 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. Het rapport beschrijft de ontwikkeling en de optimalisatie van de VPD's in 2011 en 2012 en behandelt de beperkingen van het VPD-concept. Al tijdens de onderzoeksperiode stelde Defensie vast dat het niet in de volledige behoefte van de reders kon voorzien. De mogelijke inzet van gewapende particuliere beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij-schepen is in dit onderzoek niet meegenomen. De beleidsdoorlichting is een ex post onderzoek dat terugkijkt op het gevoerde beleid. Deze beleidsdoorlichting is geen ex ante beleidsonderzoek waarin beleidsalternatieven worden geanalyseerd. Over de mogelijke inzet van gewapende particuliere beveiligers wordt de Kamer separaat geïnformeerd.

De beleidsdoorlichting betreft derhalve alleen de beleidsinstrumenten die Defensie heeft ingezet in de onderzoeksperiode. Het is voorts geen interdepartementaal onderzoek en trekt dus geen conclusies over de inzet van de andere departementen als het gaat om de bestrijding van piraterij. Wel zijn de activiteiten van Defensie in een interdepartementale en internationale context beschouwd.

Conclusies en aanbevelingen

Het rapport concludeert dat Defensie in de periode 2006 tot en met 2012 een doeltreffende en doelmatige bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van kwetsbare scheepvaart nabij Somalië. De internationale antipiraterijoperaties, alsmede de zelfbeschermingsmaatregelen door de scheepvaartbranche en het gebruik van militaire en private beveiligers (in het geval van buitenlandse schepen), 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 aanwezig zijn. Rondom de Hoorn van Afrika is min of meer sprake van ongestoorde en vrije scheepvaart. Deze toestand is echter vooralsnog alleen te handhaven met een voortzetting van de internationale maritieme aanwezigheid.

In de beleidsdoorlichting worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan op het gebied van de doeltreffend- en doelmatigheid van de (toekomstige) Nederlandse inzet, innovatie en neveneffecten, internationale en interdepartementale samenwerking en de ontwikkeling van het nationale beleid voor de bestrijding van piraterij nabij Somalië. In de onderstaande paragrafen ga ik kort in op de conclusies en de bijbehorende aanbevelingen.

Internationale samenwerking

Internationale samenwerking en coördinatie hebben goed gefunctioneerd. Een belangrijke succesfactor hierbij was de aanwezigheid van een gedeeld belang en overeenstemming over de problematiek. Uit het rapport komt naar voren dat Nederland baat heeft gehad bij de internationale aanpak, maar dat deze internationale samenwerking niet direct effectief was. Er was vooraf geen sprake van een *grand design* voor de bestrijding van piraterij in het uitgestrekte operatiegebied. Hierdoor leidde de afstemming tussen de betrokken partijen in eerste instantie tot problemen. Tactieken en middelen moesten herhaaldelijk worden aangepast, vooral door de wijzigende werkwijze van de piraten.

Nederland heeft bijgedragen aan de bestrijding van piraterij via meerdere organisaties zoals de Navo, de EU en de CMF. Hierdoor ontstonden verschillende samenwerkingsverbanden en ruimere inzetmogelijkheden. Defensie heeft naast de ervaringen in Navo- en EU-verband, ruime ervaring opgedaan in de samenwerking en informatie-uitwisseling met niet-Europese, niet-Navo marines, de zogenoemde *independent deployers* zoals China, India, Japan, Pakistan en Rusland.

Ik onderschrijf het belang van het toepassen van de geleerde lessen op andere maritieme veiligheidsoperaties en samenwerkingsverbanden. In Somalië is geleerd hoezeer de bestrijding van piraterij samenhangt met de lokale politieke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Aandacht voor stabiliteit, veiligheid, *local governance* en het versterken van de juridische keten dragen bij aan de effectiviteit van maritieme veiligheidsoperaties.

Daarnaast paste Defensie voor de kust van Somalië verschillende nieuwe sensor- en wapensystemen en inzetconcepten voor het eerst in operationele omstandigheden toe. Hiermee werd de doeltreffendheid van de antipiraterijoperaties vergroot en kon ervaring worden opgedaan met de integratie van de nieuwe systemen in de tactieken en werkwijzen van Defensie. Deze ervaring kan in toekomstige maritieme operaties, ook in nationaal verband of elders in de wereld, worden toegepast.

Interdepartementale samenwerking

Ondanks het feit dat deze beleidsdoorlichting geen strikt interdepartementaal karakter heeft, toont het onderzoek aan dat er gedurende de onderzoeksperiode steeds meer verwevenheid is ontstaan tussen de verschillende departementen en beleidsterreinen. Het ontwikkelen van regionale justitiële capaciteitsopbouw, in combinatie met de operationele samenwerking tussen het openbaar ministerie, ambassade- en defensiepersoneel en partners als de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), leidde tot het sluiten van de vervolgingsketen. Hierdoor konden in 2012 relatief grote aantallen onderschepte verdachte piraten worden berecht in regionale rechtbanken.

Ook de aanpak van de oorzaken van piraterij op land is gedurende de onderzoeksperiode verder ontwikkeld. Nederland zet hiervoor een combinatie van instrumenten in via verschillende internationale organisaties. In het kader van de geïntegreerde benadering van diplomatie, defensie en ontwikkelingssamenwerking, neemt Nederland sinds 2013 ook deel aan de EU-trainingsmis­sie EUTM Somalië en de mis­sie EUCAP Nestor, die zich richt op maritieme capaciteitsopbouw. Defensie levert sinds 2013 een bijdrage aan beide mis­sies.

Ik onderschrijf de aanbeveling de interdepartementale beleidsontwikkeling te verbeteren door ook de Ministeries van Economische Zaken, Infrastructuur en Milieu, en Veiligheid en Justitie intensiever bij het internationale veiligheidsbeleid te betrekken. In dit kader heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie sinds begin 2014 zitting in de Stuurgroep Missies en Operaties (voorheen de Stuurgroep Militaire Operaties), waarin ook de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn vertegenwoordigd.

De bestrijding van piraterij is direct gekoppeld aan twee van de in de nota «In het belang van Nederland» en de Internationale Veiligheidsstrategie (IVS) genoemde belangen: een functionerende internationale rechtsorde en economische veiligheid. Deze beleidsdoorlichting toont aan dat er sterke verbanden tussen verschillende beleidsterreinen zijn. Ik steun dan ook de aanbeveling van het projectteam de doorlichting van begrotingsoverschrijdende thema's interdepartementaal uit te voeren, waar mogelijk door interdepartementale teams. De multidisciplinaire aspecten komen zo beter aan bod en bieden gelegenheid tot interdepartementale beleidsverbeteringen.

Beleidsontwikkeling

Deze beleidsdoorlichting toont aan dat Defensie het gevoerde beleid herhaaldelijk heeft aangepast. Dit was nodig omdat de piraten hun werkwijzen veranderden, maar ook omdat het defensieoptreden kon worden verbeterd door het aanpassen van de eigen werkwijzen, capaciteiten en samenwerkingsvormen. Hierbij ging het niet alleen om de implementatie van nieuwe wapensystemen zoals de ScanEagle en nieuwe sonartechniek, maar ook om de implementatie en ontwikkeling van inzetconcepten, waaronder het VPD-concept.

De beleidsontwikkeling van de VPD's vergde meerdere jaren. De complexiteit van de VPD-inzet liet geen snelle beleidswijziging toe en er was een intensief nationaal debat over het geweldsmonopolie en het *level playing field* van de Koninkrijksgevlagde koopvaardij. Het instrument VPD kwam pas tot volledige ontplooiing op het moment dat het aantal aanvallen op koopvaardij schepen al voor een groot deel was teruggelopen. Niettemin is het VPD-concept in 2011 en 2012 doorontwikkeld. De teams zijn kleiner geworden, de kosten voor de reders zijn gedaald en de flexibiliteit van het concept is verbeterd door het gebruik van opslaglocaties voor wapens en munitie, de zogenoemde *pre-stock* locaties. Geëmbarkeerde VPD's spelen voorts nadrukkelijk een rol bij het versterken van het veiligheidsgevoel bij scheepsbemanningen, zo blijkt uit de rapportages van VPD-commandanten. Defensie heeft alle transporten met een geëmbarkeerd VPD veilig door de *High Risk Area* (HRA) begeleid.

De beleidsdoorlichting onderstreept het belang van technologieontwikkeling en innovatie. Hiervoor is het van belang dat Defensie, conform het bestaande beleid, nichecapaciteiten in stand houdt, deze innoveert en op al deze terreinen altijd hoogwaardige ervaring blijft opdoen. Hierbij kan het helpen, daar waar mogelijk, beleidsdoelstellingen op voorhand te voorzien van indicatoren. In het geval van piraterijbestrijding zijn dit bijvoorbeeld de afname van het aantal aanvallen of pogingen daartoe. Hierdoor kunnen trends duidelijker worden vastgesteld. Zoals het projectteam stelt is het «SMART² maken» van de doelstellingen geen doel op zichzelf, maar kan het bijdragen aan het vaststellen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

² Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden

Vervolg

De daling van het aantal kapingen en aanvallen toont aan dat de internationale bestrijding van piraterij op zee effectief is. De dalende trend is echter nog steeds omkeerbaar. Ik onderschrijf de conclusie van de beleidsdoorlichting dat internationale maritieme aanwezigheid in het gebied noodzakelijk blijft zolang de dreiging van piraterij niet is verdwenen. De aandacht van Nederland en de internationale partners gaat in toenemende mate uit naar het bestendigen van de behaalde resultaten en het vinden van een duurzame oplossing voor het piraterijprobleem in de regio. Hierbij ligt de nadruk op (maritieme) capaciteitsopbouw.

Deze ontwikkeling kan zijn weerslag hebben op de aard en omvang van de Nederlandse bijdrage aan de internationale antipiraterijoperaties in de toekomst. De beleidsdoorlichting geeft hiervoor aanknopingspunten en aanbevelingen. In overleg met andere ministeries, met name Buitenlandse Zaken, en internationale partners wordt gekeken naar het verhogen van de doelmatigheid van de Nederlandse inzet. Dit kan bijvoorbeeld door niet permanente aanwezigheid in het gebied, of door de inzet van *enablers* zoals onbemande vliegtuigjes en marinierseenheden.

In de loop van 2014 worden de mandaten (vanaf 2015) van de operaties EU-Atalanta en Navo-*Ocean Shield* herzien. Nederland is nauw betrokken bij dit proces. De Kamer wordt in het najaar geïnformeerd over de consequenties voor de Nederlandse inzet nabij Somalië via de reguliere artikel 100-procedure.

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert