



Ministerie van Defensie

## Eindevaluatie

Inzet *Vessel Protection Detachments* 2011-1 en 2011-2

Datum 10 juni 2011  
Status Definitief



## Inhoud

|          |                                              |          |
|----------|----------------------------------------------|----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding.....</b>                        | <b>3</b> |
| 1.1      | Algemeen.....                                | 3        |
| 1.2      | Doelstelling. ....                           | 3        |
| 1.3      | Structuur. ....                              | 3        |
| <b>2</b> | <b>Elementen uit het toetsingskader.....</b> | <b>3</b> |
| 2.1      | Gronden voor deelname.....                   | 3        |
| 2.2      | Internationale aspecten. ....                | 4        |
| 2.3      | Militaire aspecten. ....                     | 5        |
| 2.3.1    | Haalbaarheid. ....                           | 5        |
| 2.3.2    | Risico's. ....                               | 6        |
| 2.3.3    | Geschiktheid en beschikbaarheid.....         | 6        |
| 2.4      | Duur van de deelname.....                    | 7        |
| 2.5      | Behaalde effecten.....                       | 7        |
| 2.6      | Financiën. ....                              | 7        |
| <b>3</b> | <b>Conclusies. ....</b>                      | <b>7</b> |
| <b>4</b> | <b>Slotbeschouwing. ....</b>                 | <b>8</b> |

## 1 Inleiding

### 1.1 Algemeen.

In de maanden maart en april van 2011 heeft de regering twee zelfstandig militaire beveiligingsteams (*Vessel Protection Detachments*, VPD's) ingezet aan boord van twee zeer kwetsbare zeetransporten ter bescherming tegen piraterij.

De grondslag voor de VPD inzet is te vinden in artikel 97 van de Grondwet. Voor de inzet was het Toetsingskader 2009 (Kamerstuk 2008-2009, 30162, 1 juli 2009) niet van toepassing. De Tweede Kamer is door de regering over de inzet voorafgaand geïnformeerd (Kamerstukken 32706, nr. 1 van 15 maart 2011 en 32706, nr. 3 van 23 maart 2011). De regering heeft toegezegd het evaluatieverslag van de twee VPD inzetten te delen met de Kamer.

### 1.2 Doelstelling.

In deze eindevaluatie worden de bevindingen van de twee VPD's weergegeven. De evaluatie beschrijft onder welke voorwaarden de missie tot stand is gekomen, hoe deze is gepland en uitgevoerd, en welke aspecten eventueel vatbaar zijn voor verbetering. Hierbij zijn de uitgangspunten zoals beschreven in de Kamerbrief van 15 maart 2011 gewogen. Voor de herkenbaarheid is de evaluatie opgezet langs de lijnen van het toetsingskader 2009.

### 1.3 Structuur.

In het volgende hoofdstuk wordt voor de evaluatie gebruik gemaakt van enkele relevante elementen van het toetsingskader. Afgesloten wordt met conclusies en een slotbeschouwing.

## 2 Elementen uit het toetsingskader

### 2.1 Gronden voor deelname.

De grondslag voor de inzet van militaire beveiligers aan boord van koopvaardijschepen kan worden gevonden in artikel 97 van de Grondwet. De bescherming van koopvaardijschepen vindt mede plaats in het kader van de bestrijding van het universele delict van piraterij, waartoe het internationale recht van de zee staten machtigt.

De aanhoudende dreiging van piraterij voor de kust van Somalië, waarbij piraten scheepvaartroutes door de Golf van Aden, het Somalië Bassin en de Arabische Zee bedreigen, heeft de regering er toe gebracht regelmatig eenheden van de krijgsmacht in te zetten voor de EU operatie "Atalanta" en de NAVO operatie "Ocean Shield". Deze operaties zijn gericht op het voorkomen en bestrijden van piraterij. Maritieme eenheden patrouilleren in het operatiegebied, escorteren zeetransporten en voeren gerichte acties uit om piraten zo veel mogelijk te hinderen in hun piraterijactiviteiten.

Vanwege de enorme afmetingen van het gebied waar piraten een bedreiging zijn voor de scheepvaart, is de beschikbare maritieme capaciteit ontoereikend om alle

schepen voldoende bescherming te bieden tegen piraterij. Reders moeten voor hun koopvaardischepen daarom zelf preventieve beschermingsmaatregelen nemen om de kans op een kaping te verminderen. Deze maatregelen, de zogenaamde *Best Management Practices* (BMP's), zijn mede op initiatief van de industrie en in samenwerking met de internationale redersverenigingen opgesteld en goedgekeurd in de *International Maritime Organization* (IMO). Het uitvoeren van de BMP's is de verantwoordelijkheid van de reders zelf. De BMP's omvatten passieve en technische maatregelen om het aan boord komen van piraten onmogelijk te maken of ernstig te bemoeilijken, maar ook richtlijnen voor het aanmelden van transporten bij het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA). Daarnaast geven de BMP's richtlijnen voor het uitvoeren van ontwijkende manoeuvres indien een aanval plaatsvindt, en aanwijzingen voor het inrichten van een beveiligde ruimte aan boord (citadel) van koopvaardischepen waar de bemanning zich in noodgevallen kan verschansen.

Voor sommige koopvaardischepen is het onmogelijk alle BMP's te implementeren of uit te voeren. Sommige schepen hebben bijvoorbeeld een te laag vrijboord, waardoor maatregelen om het aan boord klimmen van piraten tegen te gaan niet zijn te treffen. Ook schepen die slechts geringe snelheden halen zijn bijzonder kwetsbaar voor aanvallen door piraten, hetgeen additionele bescherming noodzakelijk maakt.

Escorten van kwetsbare schepen is een effectieve, maar niet efficiënte, beschermingsmethode. Het meevaren van langzame schepen in een geëscorteerd konvooi is vanwege hun geringe snelheid niet altijd haalbaar. De regering heeft daarom besloten in zeer uitzonderlijke gevallen militaire beveiligingsteams (VPD's) aan boord van kwetsbare zeetransporten te plaatsen ter bescherming tegen piraterij. Uitgangspunt voor het besluit over de ad hoc inzet vormden de criteria in het vertrouwelijke draaiboek 'Behandeling bijstandsaanvragen bij piraterij en gewapende overvallen op zee' uit 2008.

De twee zeer bijzondere zeetransporten waarop VPD's zijn ingezet voldeden aan de in het draaiboek vastgestelde normen. De reders hadden voor het zeetransport tevens de volgens de BMP's aanbevolen beschermingsmaatregelen getroffen.

## 2.2

### **Internationale aspecten.**

Antipiraterij operaties in de omgeving van Somalië vinden voornamelijk in internationaal verband plaats. De NAVO, de EU en een coalitie onder leiding van de VS opereren met maritieme taakgroepen in het gebied. Daarnaast opereren enkele landen, zoals China, Rusland, Japan, India en Zuid-Korea, op individuele basis in het gebied.

De Nederlandse VPD's zijn onder nationale leiding ingezet. Er was voor de inzet geen sprake van internationale samenwerking. Wel is bij de uit- en thuisreis van de VPD's sprake van samenwerking geweest met de nationale (militaire) autoriteiten van de embarkatie- en debarkatiehavens. Hier hebben de Nederlandse militaire attachés alsmede het betreffende ambassadepersoneel ter plaatse goed werk verricht.

## 2.3 Militaire aspecten.

### 2.3.1 *Haalbaarheid.*

#### 2.3.1.1 *Vereiste militaire vermogen.*

De VPD's zijn samengesteld uit reguliere marinierseenheden. De twee VPD's verschilden onderling in samenstelling ten gevolge van de grote verschillen tussen de te beveiligen transporten. Eén van de transporten was samengesteld uit een sleep met twee sleepboten waardoor een groter aantal mariniers (totaal 34) nodig was om het zeetransport voldoende te beveiligen. Het andere transport bestond uit één schip. De beveiliging kon worden afgedekt met in totaal 21 personen. Bij beide VPD inzetten is gebleken dat de samenstelling, bewapening en uitrusting van de uitgezonden teams afdoende was voor de uitvoering van de opdracht. De teams hebben na een eigen interne operationele evaluatie enkele kleine praktische aanpassingen doorgevoerd aan de voorbereiding en uitrusting.

#### 2.3.1.2 *De wijze van optreden.*

Voor beide VPD inzetten is in overleg met de reder en/of gezagvoerder een operatieconcept uitgewerkt. Op de schepen waren de BMP's zoveel mogelijk toegepast. Gedurende de verplaatsing door het piraterijgebied hebben de scheepsbemanningen en de VPD's gezamenlijk voor de waarneming (met radarsystemen en visuele hulpmiddelen) van het zeegebied rondom de betrokken transporten gezorgd. Door de commandanten van de VPD's en de scheepsgezagvoerders was een goed werkend, gezamenlijk, wachtsysteem opgesteld waarin aandacht werd besteed aan de gereedheid en bezetting van personeel en materieel. Zo konden gedurende langere tijd waarnemingsposten worden bemand en kon in geval van toenemende dreiging eenvoudig worden 'opgeschaald'. De VPD's beschikten bij daadwerkelijke dreiging van piraterij over voldoende escalatiedominantie vanwege de geoefendheid en vuurkracht van de teams die superieur waren aan dat wat tot nu toe aan de zijde van piraten is waargenomen.

Ter voorbereiding op een eventuele aanval van piraten is door beide commandanten VPD met de scheepsbemanningen een oefenprogramma opgesteld en uitgevoerd. Tevens zijn aan boord van de schepen, mede om de civiele scheepsbemanningen vertrouwen te geven in de militaire capaciteiten, door de VPD's demonstraties gegeven.

De VPD's gebruikten voor communicatie met Nederland de civiele middelen van het schip waarop zij waren geëmbarkeerd en de meegenomen militaire verbindingsmiddelen.

De benodigde inlichtingen werden via nationale kanalen verzorgd.

Het operatieconcept en de gevolgde werkwijze hebben goed gefunctioneerd.

#### 2.3.1.3 *De geweldsinstructie.*

CDS heeft de VPD teams voor de uitoefening van hun taak voorzien van geweldsinstructies. Daarnaast zijn in afspraken met de reders taken en verantwoordelijkheden van de gezagvoerder van het schip en de commandant VPD bij mogelijk geweldgebruik vastgelegd. De commandanten van beide VPD's waren

tevreden over de verstrekte geweldsinstructie en de met de gezagvoerders van de schepen gemaakte afspraken.

#### 2.3.1.4 *De bevelsstructuur.*

De twee VPD's stonden onder operationeel bevel van de CDS. Het defensie operatiecentrum fungeerde als dagelijks aanspreekpunt. Dit heeft geen problemen opgeleverd. Aan boord van de schepen is, wettelijk gezien, de gezagvoerder verantwoordelijk voor het schip en zijn bemanning. Bij geweldstoepassing tegen piraten kan dit leiden tot afstemmings- of gezagsproblemen. Daarom zijn hierover voorafgaand aan de reis afspraken gemaakt en vastgelegd tussen defensie en de desbetreffende reders. Aan boord van de zeetransporten zijn door de commandanten VPD met de gezagvoerders werkafspraken gemaakt en beoefend over de handelwijze bij piratenaanvallen. Mede omdat de gezagvoerders van de zeetransporten de Nederlandse nationaliteit hadden, was er geen taalbarrière en is de afstemming probleemloos verlopen.

#### 2.3.2 *Risico's.*

De operationele en bedrijfsvoeringsrisico's zijn door de commandanten VPD en de gezagvoerders in kaart gebracht. De VPD's hebben aan de door de scheepsbemanningen georganiseerde veiligheidsbriefings en oefeningen deelgenomen.

Hoewel de kans klein werd geacht, zouden er bij een treffen met piraten gewonden kunnen vallen. Dit risico is bij de planning van de operatie meegewogen. Daarom is aan elk VPD een medisch team (éénmaal een militair team en éénmaal een civiel team) toegevoegd dat ter plekke in de nodige medische zorg kon voorzien. De reders hadden aan boord van de schepen de benodigde medisch-technische voorzieningen getroffen. Voor de afvoer van gewonden waren, afhankelijk van de geografische positie van het schip, diverse mogelijkheden aanwezig voor afvoer naar de wal of naar een oorlogsschip met een uitgebreide zorgcapaciteit. De opgedane kennis tijdens de VPD inzetten heeft aanleiding gegeven de medische capaciteit op enkele punten in omvang te verkleinen.

Voor de militairen is de gebruikelijke nazorgcapaciteit beschikbaar.

De operationele risico's werden als laag ingeschat. De VPD's waren beide numeriek sterker dan de piratengroepen die op zee actief zijn. Ook kwalitatief (bewapening en training), zijn de VPD's in het voordeel. Tenslotte beschikten de VPD's over diverse tactische voordelen zoals versterkte posities en optische hulpmiddelen.

#### 2.3.3 *Geschiktheid en beschikbaarheid.*

De inzet van de VPD's kan worden gezien als statische objectbeveiling uitgevoerd in het maritieme domein. Mariniers waren voor de uitvoering van de VPD inzetten goed getraind. Door hun maritieme achtergrond waren de VPD's goed inpasbaar in de scheepsorganisatie van de zeetransporten. Het vervoeren van wapens en munitie is met civiel luchttransport niet toegestaan waardoor aanvoer van personeel en middelen naar de luchthaven het dichtst bij de haven van embarkatie plaatsvond met militair luchttransport. Het vervoeren van wapens en munitie vereist separate, vaak langdurige, diplomatieke inspanning met de overvlieglanden en de landen waar met wapens en munitie wordt geland of opgestegen. Voor een snelle inzet van VPD's is dit het grootste knelpunt.

## 2.4 **Duur van de deelname.**

VPD 1 heeft in totaal ruim een week geduurd en VPD 2 bijna drie weken. Omdat vanwege weersinvloeden en zeegang de duur van de inzet kan afwijken van de planning, is hier op voorhand rekening mee gehouden. In de uitvoering heeft dit niet voor problemen gezorgd.

## 2.5 **Behaalde effecten.**

De VPD's verzorgden tijdens de inzet gezamenlijke oefeningen met de scheepsbemanning. Ook werden door de mariniers demonstraties gegeven. Hierdoor ontstond bij de reguliere bemanning van de zeetransporten vertrouwen in de geleverde bescherming door de VPD's. Uit evaluaties met de reders blijkt dat men vol lof is over de inzet van de militaire VPD's door defensie. In een tijdschrift van een beroepsvereniging<sup>1</sup> is door een medewerker van één van de rederijen een positief artikel gepubliceerd.

Piraten hebben tijdens de VPD inzetten geen pogingen tot kaping ondernomen. De feitelijke effectiviteit van de VPD's ter bescherming tegen piraterij kan daarom niet worden bepaald.

## 2.6 **Financiën.**

De additionele uitgaven voor de inzet van VPD's zijn vooral de transportkosten voor de strategische verplaatsing van personeel en materieel en de toelagen van het personeel. Een deel van de kosten wordt, zoals in de Kamerbrief aangegeven, in rekening gebracht bij de reders. De overige kosten voor de twee VPD's komen ten laste van de defensiebegroting. Dit werd vooraf geraamd op € 800.000. Omdat de financiële afhandeling van de VPD inzetten nog niet is voltooid, kan op dit moment nog geen totaaloverzicht van de kosten worden gegeven. Wel is duidelijk dat door een aantal meevallers bij het transport de uiteindelijke kosten binnen de raming zullen blijven. Deze meevallers zijn ontstaan omdat er meer dan oorspronkelijk voorzien gebruik kon worden gemaakt van reeds ingeplande militaire transportvluchten naar de Verenigde Arabische Emiraten en van civiel transport van personeel omdat wapens en munitie aan boord achter konden blijven. Conform afspraak zal ongeveer € 100.000 met de reders worden verrekend ten behoeve van de kosten van verblijf en medische ondersteuning.

## 3 **Conclusies.**

Beide VPD inzetten zijn zonder noemenswaardige problemen verlopen. De opgedane ervaring zal worden gebruikt in de voorbereiding en uitvoering van volgende VPD inzetten.

Hoewel er geen directe confrontaties met piraten plaatsvonden, kan worden geconcludeerd dat de militaire opdracht goed uitvoerbaar is. De door Defensie met de rederijen gemaakte afspraken hebben in de praktijk goed gewerkt. De

<sup>1</sup> <http://www.kvmo.nl/pdf/Marinebladmei2011.pdf>

samenstelling van de VPD's was goed gedimensioneerd voor het uitvoeren van de militaire taak en in lijn met het gestelde in de Kamerbrief.

De krijgsmacht is in staat om, ook gedurende langere tijd, dergelijke inzetten uit te voeren. De voornaamste uitdagingen zijn gelegen in het vervoeren van de teams met hun uitrusting (waaronder wapens en munitie) naar en van buitenlandse havens.

#### 4 Slotbeschouwing.

Met de inzet van twee VPD's is aan de wens van de regering en de Nederlandse zeescheepvaartsector om zeer kwetsbare zeetransporten tegen piraterij te beschermen tegemoet gekomen. Uit de evaluatie van de twee VPD inzetten blijkt dat de krijgsmacht in staat is dergelijke opdrachten uit te voeren.