

# Marktwerving bij de bestrijding van piraterij

Sinds 2009 voeren drie militaire *Taskforces* antipiraterij-operaties uit nabij Somalië. Daarnaast opereren verschillende andere marines, zoals die van China en India, onafhankelijk en met een vergelijkbare taak in hetzelfde gebied. Een veelgehoorde klacht is dat er te weinig eenduidige commandovoering bestaat en dat één grote militaire organisatie alle inspanningen zou moeten coördineren. Dit artikel verdedigt de stelling dat zo'n supranationale organisatie overbodig is. De bestaande structuur, die goed als een markt te beschrijven is, functioneert namelijk eigenlijk helemaal niet zo slecht. Het marktmechanisme verdeelt de verschillende capaciteiten op een efficiënte wijze zonder dat hier een grote bureaucratische organisatie aan te pas komt.

Kltz drs. H. Warnar\*

**I**k zal uiteenzetten hoe de bestaande structuur functioneert en welke voordelen dit mechanisme met zich meebrengt. Net als een economische markt kent ook deze markt natuurlijk gebreken, maar deze maken juist duidelijk welke aspecten van commandovoering en coördinatie van belang zijn bij het hedendaagse optreden in een multipolaire wereld.

De werkelijke actoren zijn vooral staten. Internationale *command & control*-organisaties moeten vooral faciliterend van aard zijn. Dit inzicht zegt iets over de rol die de Europese Unie (EU) op militair vlak kan spelen.

## Drie militaire Taskforces<sup>1</sup>

Rond de Hoorn van Afrika opereren momenteel drie militaire organisaties. De NAVO voert met de Taskforce 508 operatie *Ocean Shield* uit. De EU voert met Taskforce 465 operatie *Atalanta* uit, en de door de Verenigde Staten gesteunde organisatie *Combined Maritime Forces* (CMF) voert met Taskforce 151 eveneens antipiraterij-operaties uit.

Aan CMF nemen ook niet EU-staten deel, zoals Zuid-Korea en Pakistan, maar ook Turkije.

Hoewel er veel overeenkomsten bestaan tussen de doelstellingen van de diverse missies bestaan er natuurlijk ook verschillen.<sup>2</sup> Zo richt de NAVO zich vooral op de bescherming van de maritieme handelsroutes. De EU voert naast reguliere antipiraterij-operaties vooral konvooi-operaties uit voor humanitaire transporten van het *World Food Program* en de *African Union Mission in Somalia* (AMISON).

\* De auteur heeft in het najaar 2012 als stafofficier planning van CTF 151 aan boord van TCG Gemlik aan de antipiraterijmissie nabij Somalië deelgenomen.

1 Een maritieme Taskforce is een groep van twee tot acht fregatten of amfibische schepen, uitgerust met helikopters.

2 Voor de details, zie de drie mandaten: CMF *Counter Piracy Campaignplan*, 2 augustus 2010, Het EU-besluit van het *Political and Security Committee* op 16 december 2011 (Kst 29521 nr. 178) en het NAVO-besluit van de Noord-Atlantische Raad op 12 juni 2009 (Kst 28 676, nr. 87).



Figuur 1. De Indische oceaan (Google Earth bewerkt door het ministerie van Defensie)

CMF is opgericht voor de uitvoering van *Maritime Security Operations* (MSO). MSO beslaan een breed spectrum van operaties, gericht op veiligheid op zee. Het gaat hierbij onder meer om de bestrijding van internationaal terrorisme en andere vormen van rechtshandhaving, zoals piraterijbestrijding, drugs- en wapensmokkel en mensenhandel.

Piraterijbestrijding is slechts één van de vormen van MSO en daarmee slechts één van de taken van CMF. Voor de bestrijding van piraterij is er binnen CMF weliswaar een aparte Taskforce CTF 151 opgericht, maar er bestaat wel een wisselwerking tussen deze verschillende vormen van MSO, bijvoorbeeld doordat eenheden binnen CMF regelmatig worden overgeheveld van de ene naar de andere Taskforce.

Aan het hoofd van iedere Taskforce staat een commandeur (één ster) met diens bijbehorende staf. Deze functies rouleren met een frequentie van vier tot zes maanden over de verschillende staten. De onderlinge verhouding tussen de drie Taskforces kan men kenmerken als onderlinge afstemming op basis van consensus. De operationele hoofdkwartieren van de drie Taskforces hebben deze structuur vastgelegd in een zogeheten *framework document*.<sup>3</sup>

**Coördinatie**

De coördinatie krijgt inhoud doordat het operatiegebied in twee gebieden is verdeeld: de Golf van Aden en het Somalisch Basin. Afwisselend fungeert één van de drie Taskforcecommandanten als coördinator voor de Golf van Aden dan wel het Somalisch Basin. De frequentie van de wisseling is respectievelijk vier en zes maanden. De coördinator is verantwoordelijk voor de onderlinge afstemming tussen de drie Taskforces binnen zijn gebied.

3 MC Northwood 2040/NWN521/137/11 Counter Piracy Framework Document Revision One, 7 september 2011.

Hiertoe stellen ze in onderlinge samenspraak per regio een gemeenschappelijk *concept of operations* (HQ-niveau) en een *tactical plan* (Taskforce-niveau) op. Deze plannen zijn vooral procedureel van aard. Ze bevatten een eenduidig begrippenkader en het gewenste aantal schepen die in verschillende deelgebieden zouden moeten opereren.

### Speelruimte

Tegelijkertijd bieden deze plannen de verschillende commandanten voldoende speelruimte om hun operaties volgens eigen prioriteiten uit te voeren. Dagelijks en wekelijks vindt onderling overleg plaats via gestandaardiseerd berichtenverkeer, e-mailverkeer, telefonie en *chat*-sessies. Hiermee houdt men elkaar op de hoogte van voornemens en worden de verschillende operatieplannen op elkaar afgestemd.

### ‘Independent deployers’

Zoals eerder vermeld voeren naast de drie Taskforces ook ongebonden staten als India, China en Japan onafhankelijk van elkaar antipiraterij-operaties uit in hetzelfde zeegebied. Zij richten zich vooral op het begeleiden van konvooien door de Golf van Aden. Deze *independent deployers*, zoals de schepen van deze staten worden genoemd, opereren zelfstandig maar ze delen hun konvooi-intenties met coördinerende instanties als het *Maritime Security Centre – Horn of Africa* van de EU.

De konvooien staan open voor koopvaardij-schepen uit alle landen. De independant deployers delen informatie met de civiele maritiemepartners en de drie Taskforces via internet *chatrooms*.

### Markt of centrale coördinatie?

Een veel gehoord kritiekpunt is dat het ontbreekt aan een gedeeld *campaignplan* dat uitstijgt boven het niveau van de regionale coördinatiegebieden en dat tevens op eenduidige manier de afstemming met de civiele partijen zou definiëren. De realiteit laat echter zien dat het mandaat en de politieke achter-

grond van de drie Taskforces dermate verschillend zijn dat het onmogelijk is om politieke overeenstemming over zo'n overkoepelend *campaignplan* te verkrijgen.

Toch blijkt het wel degelijk mogelijk om op operationeel niveau praktische afspraken te maken. Op het hoogste niveau wordt dit overkoepelende overleg door de VN gefaciliteerd. Onder auspiciën van de VN is er een Contactgroep opgezet met vijf specialistische werkgroepen. Het piraterijvraagstuk vraagt namelijk veel meer activiteiten dan alleen militair optreden. De opgepakte piraten moeten ook worden vervolgd en berecht. Koopvaardij-schepen en rederijen nemen zelf ook veel maatregelen om hun kwetsbaarheid voor piraterij te verkleinen.

Verder is piraterij ook een humanitair probleem. Er werden in 2011 555<sup>4</sup> zeelieden gegijzeld, zodat een ongeveer even groot aantal gezinnen hulp behoefde. Daarnaast worden de piraten niet alleen met militaire middelen bestreden, maar ook de financiële geldstromen bieden mogelijkheden om hun bewegingsvrijheid te beperken.

### Rol van de internationale gemeenschap

De internationale gemeenschap assisteert de regionale staten bij het vergroten van hun eigen antipiraterijcapaciteit. En ten slotte bestaan er programma's voor ontwikkelings-samenwerking om de situatie binnen Somalië te verbeteren, waardoor ook de oorzaak van het probleem kan worden opgelost. Figuur 2 biedt een overzicht van de betrokken organisaties die samen een complex netwerk vormen.<sup>5</sup> In dit artikel beperk ik me tot slechts een deel van dit netwerk: het militaire.

### Besturing

In theorie is het mogelijk om een centraal geleide militaire commandostructuur op te zetten. De meest voor de hand liggende

4 International Maritime Bureau, *Oceans Beyond Piracy*, 'Human Cost of Piracy report', 2011, 4.

5 Hans-Georg Ehrhart, Kerstin Petretto, *The EU and Somalia: Counter-Piracy and the Question of a Comprehensive Approach*, Study for The Greens/European Free Alliance Hamburg', 2012.



oplossing is dan de grootste militaire speler, de EU, als organisatie om te dopen tot een soort *partnership against piracy*-programma. Zo'n programma zou een samenwerkingsverband met de niet EU-staten kunnen bevatten en zou, indien de staten hiermee instemmen, de gehele militaire coördinatie op zich kunnen nemen.

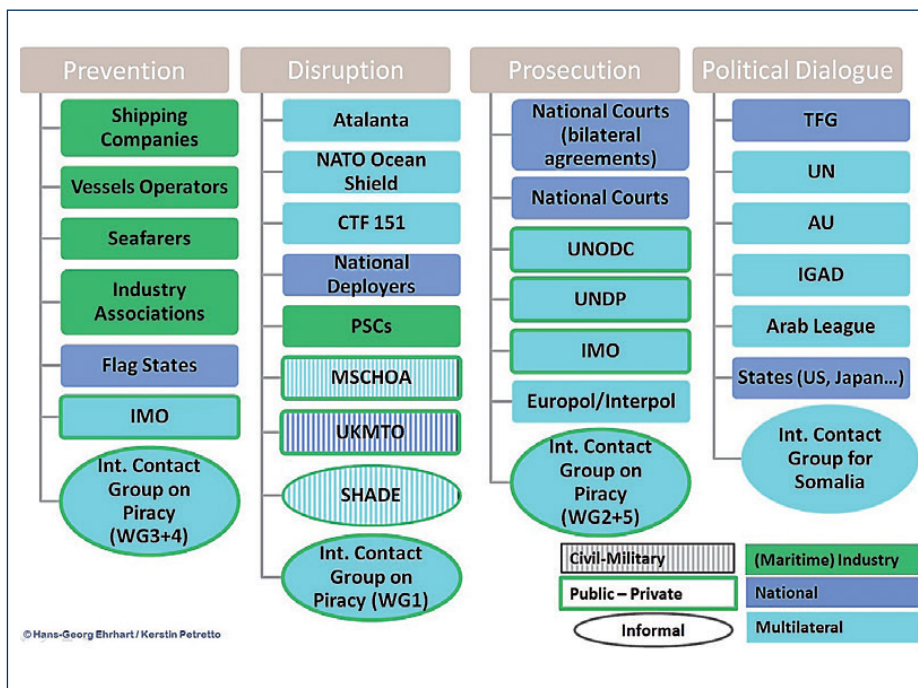
Het is echter onwaarschijnlijk dat staten hier toe bereid zijn. Daarnaast is het nog maar de vraag of het een efficiënte besturingsvorm zou opleveren. Vanwege de hiervoor geschetste complexiteit zou een centrale, gedetailleerde wijze van besturing een grote bureaucratische inspanning vereisen.

Centrale besturing van omvangrijke en complexe operaties is niet onmogelijk, zoals de operaties in Afghanistan laten zien. Maar in dit complexe netwerk vormt de markt een efficiënt mechanisme om middelen en behoeften voor maritieme operaties op elkaar af te stemmen. Dit artikel verdedigt deze stelling met een beschrijving van een publiek marktmodel en een toetsing aan de empirie.



### Marktmodel

In een vrije markt bestaat geen hiërarchische organisatie die de activiteiten van de genoemde spelers organiseert. Ook ontbreekt het aan een geïntegreerde masterplanning. De kern van een marktmodel is dat een prijsmechanisme zorgt voor efficiënte productie, levering en distributie van diensten van leveranciers (staten) naar belanghebbenden die hieraan behoefte hebben.



Figuur 2. Organisaties die betrokken zijn bij piraterijbestrijding

Het prijsmechanisme maakt de distributie efficiënt doordat de belanghebbende alleen die diensten zal afnemen die hij echt nodig heeft en waar hij dus de betreffende prijs voor over heeft. Aan de aanbodzijde zorgt het prijsmechanisme ervoor dat alleen die producenten hun waar kunnen verkopen die voor een voldoende lage kostprijs (efficiënt) leveren. De leverancier streeft naar maximale winst; de afnemer naar 'waar voor zijn geld'.

Leveranciers en afnemers kunnen elkaar vinden door samen te werken en op elkaar af te stemmen. Daarnaast zullen ze producten die ze niet zelf kunnen maken,



FOTO AVDD, G. VAN ES

*Golf van Aden, augustus 2013. Zr.Ms. Johan de Witt neemt deel aan de Europese antipiraterijmissie Atalanta. Een internationaal team voert patrouilles uit om de situatie te peilen*

inkopen bij andere onderleveranciers. Sommige activiteiten zullen ze gemeenschappelijk uitvoeren omdat dit voor ieder voordeel biedt. Zo maken de verschillende verkopers op een markt gebruik van de dezelfde stalletjes, faciliteiten en reclamecampagne.

### **Informatie-uitwisseling**

Zoals bij iedere markt is intensieve informatie-uitwisseling over bijvoorbeeld intenties (aanbod) en dreiging en benodigde diensten (vraag) van groot belang. De betrokken organisaties hebben bij deze informatie-uitwisseling een faciliterende rol.

Het toepassen van het begrip 'prijs' in een publieke omgeving vergt toelichting omdat deze vaak niet direct in een geldbedrag is uit te drukken. Voor de leverancier (krijgsmacht) staat de kostprijs voor de mate van de inspanningen die ze moet doen om de dienst te leveren. Deze komen overeen met de middelen zoals budgetten en schepen die deze krijgsmacht beschikbaar moet stellen. In ruil voor deze inspanningen ontvangt de krijgsmacht waardering van de belanghebbende (bijvoorbeeld rederijen) wiens behoefte wordt vervuld.

Dit gaat gepaard met politieke steun en budget dat via de rijksbegroting uit belastinginkomsten ter beschikking komt voor de krijgsmacht. De regering kan de militaire middelen inzetten voor piraterij-operaties maar ook voor andere

taken. Vergelijkbaar met de civiele klant op de markt die bepaalt welke producten hij wel of niet koopt, bepaalt het politieke systeem welke producten de krijgsmacht zal leveren. Evenzo kan het politieke systeem budgetten ook aan andere publieke taken, zoals zorg, besteden in plaats van aan piraterijbestrijding.

### **Vormen van piraterijbestrijding**

De diensten bestaan uit de verschillende vormen van piraterijbestrijding:

- a) beschermen van konvooien door de Golf van Aden;
- b) patrouilleren met vliegende eenheden in het gehele zeegebied om zo piraten te vinden;
- c) onderscheppen op zee van piraten door schepen en helikopters;
- d) voorkomen dat piraten naar zee kunnen vertrekken;
- e) het detacheren van militairen op koopvaardij-schepen, en ten slotte
- f) ondersteunende diensten, zoals het bevoorraden van de marineschepen op zee.

De leverende nationale krijgsmachten bundelen hun krachten in samenwerkingsorganisaties zoals de NAVO, EU of CMF. De samenwerking met de independent deployers is meer bilateraal van aard. Hierbij bestaan enige beperkingen ten aanzien van uitwisseling van informatie omdat er geen beveiligd, gedeeld communicatiesysteem bestaat. Hiervoor is een civiele internetomgeving (*Mercury*) gecreëerd die de communicatie tussen alle betrokkenen, inclusief de civiele partners (klanten), faciliteert.

### **Het marktmechanisme in de praktijk**

Aan de hand van enkele voorbeelden laat ik zien hoe dit marktmechanisme functioneert.



Ieder voorbeeld behandelt de handel in een specifieke dienst voor de bestrijding van piraterij. Deze handel komt het meest duidelijk tot uiting in de *force generation conferences* die de NAVO, EU en CMF periodiek organiseren. Iedere organisatie heeft een eigen campaign-plan en op grond van dit plan bestaat er een behoefte aan specifieke militaire capaciteiten, zoals schepen, helikopters, vliegtuigen en commando-elementen zoals de staven op zee.

Deze conferentie functioneert als een marktplaats. Staten bieden capaciteiten aan die na onderling overleg moeten corresponderen met de behoefte. Ieder land heeft dus de keuze om te handelen op iedere markt waar hij lid van is. Nederland is deelnemer aan alle drie, en de mate waarin het de middelen verdeelt over de drie markten is een maatstaf voor de steun aan de wijze van opereren van ieder van deze organisaties.

Het zal niemand verbazen dat Nederland zijn inzet evenwichtig verdeelt over de NAVO- en EU-operaties. Andere staten, zoals Zuid-Korea, hebben slechts toegang tot één markt, te weten CMF. Ten slotte zijn er ook independent deployers die helemaal niet via zo'n markt opereren. India kiest bijvoorbeeld voor het opereren als independent deployers omdat Pakistan actief binnen CMF opereert en regelmatig het commando over CTF-151 voert.

Dit systeem van verschillende markten creëert de flexibiliteit om zo veel mogelijk deelnemers in de gelegenheid te stellen naar eigen vermogen bij te dragen aan de bestrijding van piraterij – een belang dat iedereen raakt of, zoals het motto van de Zuid-Koreaanse commandant CTF-151 luidde: *'The Sea makes us one'*.

**a) Beschermen van konvooien door de Golf van Aden**

Bescherming van schepen die in konvooi varen is voor alle marineschepen een taak die een-

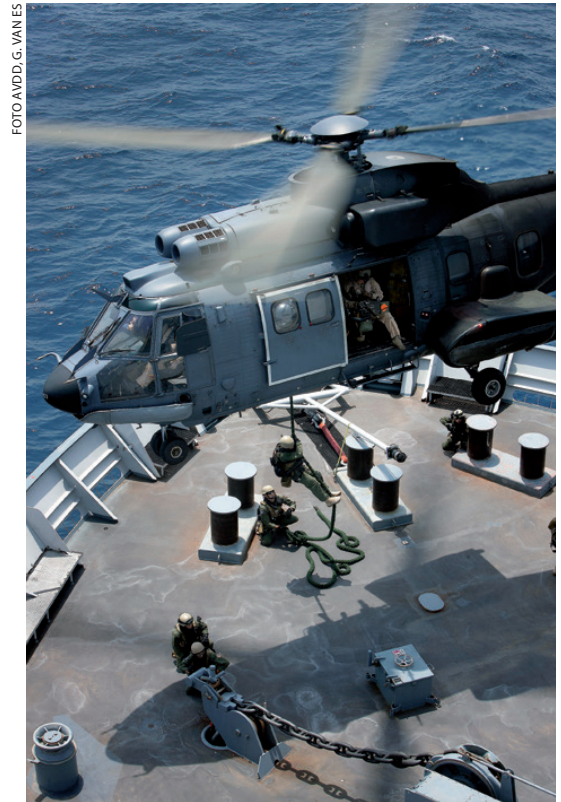


FOTO AVDD, G. VAN ES

Indische oceaan, nabij Somalië. Hr. Ms. Johan de Witt tijdens operatie Atalanta. Destijds werd dit amfibisch transportschip uitgezonden omdat er geen fregat beschikbaar was. Nu is het een veel gebruikte capaciteit bij de bestrijding van piraterij

voudig is uit te voeren. Het is een traditionele wijze van optreden en er zijn geen bijzondere bevoegdheden voor nodig, waardoor commandovoering relatief eenvoudig is. De productiekosten van deze dienst zijn daarom voor alle marines laag.

In de beginjaren 2008-2009 opereerden de piraten juist in deze Golf, waardoor er veel vraag was naar deze dienst. Het gevolg was dat deze vorm van piratenbestrijding door alle Taskforces en independent deployers veelvuldig is uitgevoerd. Het aantal beschikbare schepen was zelden groter dan de behoefte. Hierdoor was er sprake van een door het aanbod gedomineerde situatie.

Tussen 2008 en 2010 verschoven de piraten als gevolg van de konvooioperaties in de Golf van Aden hun belangrijkste operatiegebied naar het Somalisch Basin<sup>6</sup>, de Arabische Zee en Indische Oceaan (zie figuur 3). Het gevolg was dat er voor de jagende marineschepen in het

6 Hoewel dit geografisch niet geheel correct is zullen deze drie gebieden bij elkaar in dit artikel als 'Somalisch Basin' worden aangeduid. Deze aanduiding sluit aan bij het verantwoordelijkheidsgebied van de eerder genoemde Somalisch Basin-coördinator.

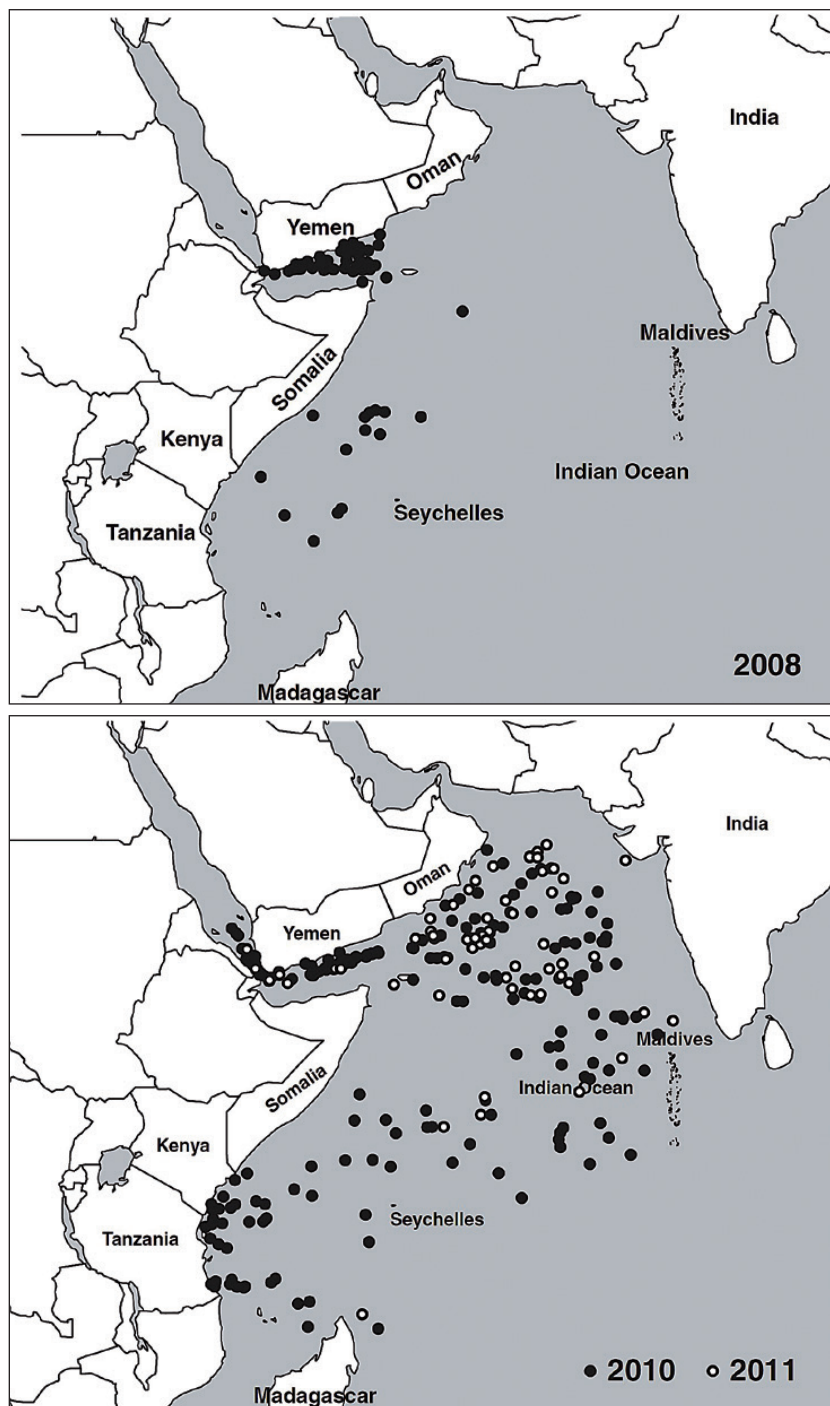
Somalisch Basin meer succes te behalen viel. Hierdoor daalde de prijs voor operaties in de Golf van Aden en steeg de prijs voor operaties in het Somalisch Basin.

In de Golf van Aden bleef de dreiging van piraten nog steeds bestaan, en dus ook de behoefte aan marineschepen voor konvooi-operaties. Er blijven in de Golf van Aden voldoende marineschepen aanwezig. Dit heeft verschillende redenen. Voor veel niet-NAVO en niet-EU marines is de kostprijs voor operaties in de andere gebieden te hoog, zoals ik later zal uitleggen. Daarnaast bestaan er voor met name CMF-landen ook andere overwegingen waarom het opereren in de Golf van Aden voordelen heeft ten opzichte van operaties in het Somalisch Basin.

Voor CMF heeft, naast piraterijbestrijding, ook terrorismebestrijding een hoge prioriteit. Juist in de Golf van Aden zijn deze taken gemakkelijker te combineren. Een andere overweging is dat voor sommige staten niet alleen piraterij van belang is, maar ook het onderhouden van relaties met de staten in deze regio. Voor Turkije is bijvoorbeeld het onderhouden van goede relaties met Saoedi-Arabië, Jemen en Oman van groot belang, en dan liggen operaties in de Golf van Aden voor de hand.

Overigens voeren CMF doorgaans geen konvooi-operaties uit; ze patrouilleren in de Golf van Aden, maar conceptueel is dit niet zo'n groot verschil. Ook voor China bestaan er meerdere beweegredenen dan de bescherming van koopvaardij alleen. Het is ook een gelegenheid om langs legitieme weg de maritieme aanwezigheid, en dus invloed, in de Indische Oceaan uit te breiden. Dit is voor China van strategisch belang, onder meer vanwege zijn afhankelijkheid van grondstoffen uit Afrika.<sup>7</sup>

Vanwege deze aanvullende voordelen blijft de kosten-batenafweging voor staten als Turkije en China voor operaties in de Golf van Aden positief, ondanks een verminderde kans op het vangen van piraten. Het gevolg is dat er in de kwetsbare Golfregio voldoende eenheden overblijven voor de bescherming van konvooiën.



Figuur 3. Verschuiving van het operatiegebieden van de piraten. De stippen geven de locaties van piraterij-incidenten weer.

(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.)

7 Zoals ook betoogd door Robert D. Kaplan in Moesson, *De Indische Oceaan en de toekomstige wereldmachten* (Houten, Spectrum, 2011).



FOTO AVDD, R. VAN EERDEN

Somalië, februari 2013. Hr.Ms. De Ruyter voert voor de kust antipiraterijtaken uit. Op de foto worden negen vermeende piraten gearresteerd die met twee skiffs van plan zouden zijn om een koopvaardijship te overmeesteren

#### b) Patrouilleren met vliegende eenheden

Om piraten te vinden in het zeer omvangrijke zeegebied zijn maritieme patrouillevliegtoegen (MPA's) nodig. Veel Europese landen hebben sinds de jaren negentig hun MPA-capaciteit sterk verminderd. Voor deze landen waren de kosten voor de instandhouding van grote aantallen MPA's, na de sterke vermindering van de onderzeebootdreiging in Europa, niet meer in evenwicht met de opbrengsten.

Het gevolg daarvan is dat er nu een gebrek bestaat aan vliegtuigen voor de opsporing van piraten. Gedurende het afgelopen jaar werd dit gat voor een deel gevuld door staten die men niet direct in dit theater zou verwachten. Luxemburg heeft – als onderdeel van de EU-missie Atalanta – samen met Japan als independent deployer, met vliegtuigen bijgedragen aan piraterijbestrijding.

Een bijdrage aan een antipiraterij-operatie door een land als Luxemburg lijkt opmerkelijk. Het land heeft geen marine en ook de omvang van de koopvaardijvloot is aanmerkelijk geringer dan die van bijvoorbeeld Nederland.<sup>8</sup> Deze bijdrage is waarschijnlijk het best te begrijpen door kennis te nemen van de hoge ambitie van dit land om een rol op het internationale toneel te spelen, onder meer door de deelname aan vredesoperaties.<sup>9</sup>

Deze ambitie blijkt uit het huidige lidmaatschap van Luxemburg in de Veiligheidsraad. De baten voor Luxemburg bestaan dus niet zozeer uit het directe belang van het beschermen van de eigen scheepvaart als wel uit het internationale prestige dat het land op deze wijze verwerft.

Evenzo opmerkelijk is de wijze waarop Luxemburg deze bijdrage uitvoert. Bij gebrek aan eigen maritieme luchtvaartcapaciteit huurt het land twee vliegtuigen civiel in bij het bedrijf CAE Aviation. De vliegtuigen zijn gestationeerd op de Seychellen en opereren binnen de EU-operatie Atalanta.<sup>10</sup> Een goed voorbeeld van de manier waarop ook de private markt kan bijdragen aan veiligheidsvraagstukken. Dit wil overigens niet zeggen dat het gebruikmaken van private partijen zonder beperkingen is. Ik kom daar later op terug.

Japan beschikt als gevolg van de bestaande onderzeebootdreiging in Oost-Azië nog steeds over een groot aantal MPA's, zodat het met niet al te veel moeite een deel van deze ontbrekende capaciteit kon invullen. Omdat Japan geen lid is van een van de drie Taskforces wordt een eenvoudig mechanisme van afstemming toegepast aangezien de Japanners standaard in de Golf van Aden vliegen. We zien dus dat tekorten in capaciteit kansen bieden aan nieuwe spelers die zo een voor hen nieuwe markt kunnen betreden.

#### c) Onderscheppen op zee van piraten door schepen en helikopters

Alle drie de Taskforces houden zich bezig met het onderscheppen van piratengroepen op zee. Dit is ook nodig omdat het af te dekken

8 In het jaar 2011 passeerden er honderddertig Nederlandse en achttien Luxemburgse schepen door het Suez- kanaal. Suez-kanaal report 2011, tabel 15, <http://suezcanal.gov.eg>.

9 Brochure 'Luxembourg and the UN, candidate for the Security Council 2013-2014', <http://newyork-un.mae.lu>

10 Tot heden hebben de twee vliegtuigen in totaal 775 sorties voor Atalanta uitgevoerd met een totaal van 4500 vlieguren met als resultaat vijftig antipiraterij-acties. EU Pressrelease, 25 februari 2013, <http://consilium.europa.eu/press>.



zeegebied groter is dan Europa. Dit is vergelijkbaar met een situatie waarin twaalf politieauto's geheel Europa moeten doorzoeken.

Ook hier is sprake van een markt waarin de vraag groter is dan het aanbod. De Taskforces houden elkaar op de hoogte van elkaars bewegingen. Hierdoor is er gelegenheid om de plannen bij te stellen wanneer er in bepaalde delen van het operatiegebied tekorten of overschotten ontstaan.

Onderling overleg leidt overigens niet altijd tot volledige overeenstemming. Het is moeilijk te voorspellen waar de piraten hun volgende operatie zullen uitvoeren.

Regelmatig verschillen de meningen over de beste 'hunting ground' en discussiëren de staven over de interpretatie van inlichtingen of de beste tactiek. Indien er geen overeenstemming ontstaat, slaat uiteindelijk ieder zijn eigen weg in. Dit hoeft echter niet verkeerd uit te pakken. Het is op voorhand immers niet duidelijk wiens inschatting de beste is, en de onderlinge discussie werkt soms goed om de verschillende theorieën te testen met onderlinge kritiek. Het resultaat is een systeem van *checks and balances* dat rekening houdt met alle mogelijke tactieken van de piraten.

De jacht blijft een zich steeds herhalend proces, waarbij de toegepaste tactiek steeds verandert op grond van de successen van een of meerdere Taskforces. De praktijk is overigens dat er op hoofdlijnen altijd wel overeenstemming bestaat. Het gaat om verschillen in prioriteiten van de verschillende Taskforces, maar het is zeker niet zo dat men elkaar 'in de weg zit'.

Daarvoor is het operatiegebied eenvoudigweg te groot. Ieder streeft hetzelfde doel na: zoveel mogelijk piraten vangen. De onderlinge competitie houdt alle spelers scherp.

Een detectie van een piratengroep leidt daardoor soms tot een race wie het eerste aankomt, omdat deze eenheid de meeste eer zal opstrijken. Dit mechanisme bevordert de reactiesnelheid, wat – vanwege de omvang van het operatiegebied – van groot belang is.

#### **d) Voorkomen dat piraten vanaf de Somalische kust naar zee kunnen vertrekken**

Het mooiste zou zijn als de piraten niet uit Somalië kunnen vertrekken doordat de Taskforces hun vertrek opmerken en de piraten direct na vertrek oppakken. Voor deze proactieve aanpak is continue waarneming van het kustgebied vereist en moeten er voldoende schepen nabij de kust aanwezig zijn als afschrikkend en interventiecapaciteit. Daarnaast kan men met gesprekken het vertrouwen van de lokale vissers winnen; een inspanning die bovendien veel waardevolle inlichtingen kan opleveren.

De Nederlandse commandant van de NAVO-Taskforce commandeur B. Bekkering paste deze werkwijze veelvuldig toe. Wat hij deed was een directe toepassing van de basisdoctrine van de Nederlandse marine: veiligheid op en vanuit zee. Een doctrine die de interactie tussen land en zee als uitgangspunt gebruikt. De piraten bereiden hun acties immers logistiek op het land voor en iedere strooptocht begint op het strand. Hoe beter het inzicht in de bewegingen van de piraten op het land, hoe gemakkelijker het is om de piraten te onderscheppen.

## Het piraterijvraagstuk vraagt veel meer activiteiten dan alleen militair optreden

Nederland kon dit soort operaties ten opzichte van andere landen relatief efficiënt uitvoeren doordat de aanpak nauw aansloot bij de basisdoctrine en de beschikbare, veelal nieuwe capaciteiten: het amfibisch transportschip Hr. Ms. Rotterdam, landingsvaartuigen, *Fast Raiding Interception and Special Forces Craft* (FRISC)-vaartuigen, een onderzeeboot en onbemande vliegtuigjes.

De ervaringen met het werken met de landingsvaartuigen nabij de kust tijdens eerdere anti-piraterij-operaties door het andere amfibisch transportschip Hr. Ms. Johan de Witt, kwamen goed van pas. Zo werden de landingsvaartuigen

bijvoorbeeld als een *Forward Operating Base* gebruikt. Het ontwikkelen van nieuwe tactieken en de introductie van nieuw materieel ging zo hand in hand en leidde tot innovatieve resultaten, die vooraf niet waren voorzien. Hr. Ms. Johan de Witt werd destijds uitgezonden omdat er geen fregat beschikbaar was. Het gebruik van een amfibisch transportschip voor piraterijbestrijding viel aanvankelijk buiten de voorziene operatieconcepten van de NAVO en EU, terwijl het nu een veel gebruikte capaciteit is bij de bestrijding van piraterij.

Voor veel niet-Europese staten is deze vorm van opereren niet mogelijk, of het zou een hoge kostprijs met zich meebrengen. Bij een aantal Aziatische staten ontbreekt de politieke wil en/of de toestemming om nabij de Somalische kust te opereren. Het aanpassen van dit nationale mandaat zou grote inspanningen met zich meebrengen. Een gewijzigde vorm van optreden vergt altijd veel overredingskracht en uitleg. Vanwege deze redenen hield CMF, en in mindere mate de EU, vast aan de meer traditionele wijze van maritiem optreden, in de vorm van konvooi- en patrouilleoperaties. Inmiddels wordt duidelijk dat de EU nu ook een vorm van optreden aanneemt die meer op het land is gericht.

Vanwege deze verschillende kostprijzen en werkwijzen van de diverse marines ontstond er dus op natuurlijke wijze een taakverdeling tussen landen en organisaties. Nederland richtte zich hierbij vooral op operaties nabij de kust. De NAVO droeg bij met specifieke commandofaciliteiten, bijvoorbeeld voor onderzeeboten waarover andere organisaties niet beschikten.

#### e) Detacheren van militairen op koopvaardij schepen

Een kostbaar product van Nederland is het *Vessel Protection Detachment* (VPD). Deze prijs bestaat niet alleen uit financiën, maar ook uit de inspanningen die gedurende enkele jaren zijn geleverd om dit product te ontwikkelen. Het product lag niet 'op de plank'. Het transport van de wapens naar de buitenlandse opstaphavens, de benodigde reactiesnelheid, het gevaar van geweldescalatie, de medische verzorging, de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen kapitein en VPD en de criteria voor de behandeling van VPD-aanvragen door de reders, vereisten veel bestuurlijke inspanningen.

Het heeft dan ook jaren geduurd voor Defensie bereid was dit product te leveren.<sup>11</sup> Blijkbaar was de behoefte aan deze 'privébescherming' groot want de reders hebben langdurig gelobbyd om de ontwikkeling van dit kostbare product tot stand te brengen. Deze grote behoefte komt voort uit de hoge kosten die piraterij voor de reders veroorzaakt.

Na de eerste inzet van VPD's in maart 2011 bleek het VPD een succesvol en gewild product te zijn. In de periode maart 2011 tot maart 2013 is 56 maal een VPD ingezet.<sup>12</sup> Deze hoge omzet heeft geleid tot een daling van de kosten voor Defensie, wat een aanleiding was om de financiële bijdrage van de reders te verlagen.<sup>13</sup> De verlaging van de bijdrage was overigens groter dan de daling van de kostprijs. De regering heeft er voor gekozen om een deel van de kosten uit de defensiebegroting te betalen om te voorkomen dat de concurrentiepositie van de Nederlandse reders zou verzwakken.<sup>14</sup>

Desondanks vinden veel reders de VPD's te duur.<sup>15</sup> Tegelijkertijd blijkt er ook een grens te zijn aan het maximale bedrag dat de regering over heeft voor het instandhouden van de concurrentiepositie. Dit jaar heeft de regering dan ook besloten een wetgevings-traject op te starten om het inhuren van vermeend goedkopere private beveiligings-teams toe te staan.<sup>16</sup>

11 De mogelijkheid van VPD-inzet werd voor het eerst genoemd in een interdepartementale beleidsnotitie van 2006. Toch duurde het tot 2011 voordat het eerste VPD daadwerkelijk werd ingezet.

12 Kabinetstandpunt Vessel Protection Detachements, kst 32706 nr. 44, 26 april 2013.

13 Kst 32706 nr. 30, 24 mei 2012.

14 Hierbij gaat het om een verlaging van de bijdrage van de reders van 8300 naar 5000 euro per dag. Zie kst 32706 nr. 33, 13 juli 2012.

15 Van de 60 ingetrokken aanvragen voor een VPD gebeurde dit 25 keer omdat de prijs te hoog was. Kst 32706 nr. 44, 26 april 2013

16 Kst 32706 nr. 44, 26 april 2013..



FOTO AVDD, P. VAN BASTELAAR

*Hr.Ms. Zeven Provinciën voert een boarding actie uit. Nederland neemt aan alledrie de drie Taskforces deel en verdeelt zijn inzet evenwichtig over NAVO- en niet NAVO-operaties*

Bijkomende overwegingen hierbij zijn dat Defensie niet altijd kan voldoen aan de door de reders gewenste inzettermijn en dat kleine schepen vaak geen VPD kunnen accommoderen. De inzettermijn is in feite ook een financiële overweging omdat een vertraging van enkele dagen voor het wachten op het VPD zich vertaalt in kosten voor de reder.

Uit het voorgaande concludeer ik dat de overwegingen voor zowel de reders als de regering vooral financieel van aard zijn en dat het marktmechanisme een goede verklaring biedt voor de besluitvorming rond VPD's.

#### **f) Ondersteunende diensten**

Om de actieradius van de marineschepen op een voldoende niveau te houden, worden de schepen regelmatig, doorgaans één keer per week, op zee bevoorrad met brandstof. Hierdoor kunnen de schepen langer op zee opereren. Opvallend is dat de Europese staten wel bereid zijn om fregatten en vliegtuigen te leveren, maar de ondersteunende bevoorradingsstaak toch liever aan anderen overlaten.

Een fregat dat piraten oppakt vormt een duidelijk zichtbare bijdrage. Een ondersteunende tanker is minder zichtbaar, en levert daarmee een lagere winst op voor de leverancier.

De praktijk is dat de VS deze taak op zich nemen. Ze zijn bereid dit relatief goedkope product te leveren omdat ze toch al in de regio aanwezig zijn. De VS zetten hun schepen vooral in voor algemene *maritime security*-operaties en minder voor piraterij. De Amerikaanse tankers kunnen tijdens een reis zowel de Europese antipiraterij-eenheden als de Amerikaanse schepen bevoorraden.

### **Voordelen van de markt**

Met de hiervoor beschreven voorbeelden heb ik laten zien hoe het marktmechanisme zorgt voor een efficiënte verdeling en inzet van capaciteiten. Ieder land levert die bijdrage die het best aansluit bij het concept van opereren van dat land, en de onderlinge competitie bevordert de prestaties.



Tevens komt naar voren dat in dit marktmodel vooral staten als actor optreden. De staat keert terug in *the driving seat* zoals het recente HCSS-rapport het formuleerde.<sup>17</sup> Organisaties als de EU en VN coördineren en faciliteren, maar het zijn staten die initiatieven ontwikkelen. Staten doen investeringen voor nieuw materieel, zoals onbemande vliegtuigjes, en verwerken dit in hun doctrines; staten stellen eenheden ter beschikking; staten zoals Nederland onder leiding van minister Hillen drongen binnen de EU aan op een meer proactieve benadering van het piratenvraagstuk op het land.

## Het marktmechanisme zorgt voor een efficiënte verdeling en inzet van capaciteiten

Het zijn ook staten die gedurende hun commandoperiode richting geven aan de uitvoering van antipiraterij-operaties. Deze actieve, primaire rol voor staten past heel goed in het marktmodel, maar biedt ook aanvullende voordelen, waaronder betere democratische legitimiteit, meer innovatief vermogen en kansen voor een land als Nederland om invloed te verwerven in de internationale arena.

### Democratische controle gewaarborgd

In een democratie is het van essentieel belang dat de regering verantwoording aflegt over de inzet van de krijgsmacht. Er bestaat een trend dat de EU zich steeds meer als een staat gaat gedragen en een eigen EU-veiligheidsbeleid gaat voeren. Zolang dit leidt tot efficiëntere samenwerking tussen de Europese staten is deze beweging toe te juichen.

Maar er bestaan ook gevaren omdat de democratische controlemechanismen die op nationaal

niveau goed functioneren, op Europees niveau nog maar beperkt zijn ontwikkeld.<sup>18</sup> In het marktmodel behouden staten grote zelfstandigheid en daarmee zeggenschap over de eigen krijgsmacht en dit is een goede waarborg voor democratische controle op de inzet van deze krijgsmacht.

### Innovatief vermogen

Innovatie werkt beter indien we dit op nationale schaal toepassen. Nederland heeft met het gebruik van nieuwe technologie zoals onbemande vliegtuigjes, nieuwe FRISC-vaartuigen, het gebruik van landingsvaartuigen als *Forward Operating Base* en het integreren van een onderzeeboot in antipiraterij-operaties stappen voorwaarts gezet in de ontwikkeling van doctrines voor antipiraterij-operaties.

De relatieve kleinschaligheid zorgt ervoor dat procedures snel zijn aan te passen. Doordat op nationaal niveau technologieverwerving, ontwikkeling van tactieken en doctrines in één hand plaatsvinden, versterkt dit het innovatieve vermogen.

Doordat de drie Taskforces relatief klein zijn is het voor Nederland mogelijk om een leidende rol op Taskforce-niveau te vervullen. Hierdoor krijgt onze krijgsmacht meer ervaring en ontstaan er mogelijkheden om invloed uit te oefenen binnen organisaties als de EU en NAVO. Ten slotte biedt het kansen om ook andere Nederlandse belangen te dienen, bijvoorbeeld het afleggen van een havenbezoek aan India om handelsbetrekkingen te verbeteren.

### Nadelen van de markt

Het marktmechanisme heeft net als in de economie ook tekortkomingen, waardoor overheidsingrijpen soms noodzakelijk is. Eerder in dit artikel zagen we dat er een tekort bestaat aan varende tankercapaciteit. In feite is dit een vorm van *freeriding* waarbij de Europese staten meeliften op de inspanningen van de Amerikaanse marine.

Om dit soort problemen te voorkomen is voor het voorzien in strategisch luchttransport

<sup>17</sup> The Hague Centre for Strategic Studies, *De toekomst in alle staten* (Den Haag, De Swart, 2013) 51.

<sup>18</sup> Zie ook: Thierry Baudet, *de aanval op de natiestaat* (Amsterdam, Bakker, 2012).

het *European Air Transport Command* opgericht. Ook bij piratenbestrijding gebruiken we deze voorziening voor het transport van materieel ten behoeve van de VPD's.

### Weinig risico's nemen

Een andere tekortkoming is dat in het marktmodel slechts weinig staten bereid zullen zijn om riskante investeringen te doen of inspanningen te leveren die, hoe nobel ook, slechts een kleine kans op winst opleveren. Hiermee is te verklaren dat er tot op heden nog maar weinig is gebeurd om op het land van Somalië daadwerkelijk de oorzaak van het piratenprobleem aan te pakken. Vanwege de instabiliteit van het land werd de voedingsbodem voor ontwikkelingsprojecten te onvruchtbaar geacht. Dit verklaart waarom tot op heden vooral grote, overkoepelende internationale organisaties zoals de VN dit soort taken op zich hebben genomen.

Hierbij valt te denken aan de verschillende VN-missies in Somalië: *UN Office on Drugs and crime* (UNODC), *UN Political Office for Somalië* (UNPOS) en het *UN Development Program* (UNDP). De VN heeft dus een tweeledige taak: enerzijds coördineert de Contactgroep de verschillende activiteiten op hoofdlijnen en anderzijds pakken VN-organisaties die taken op die de markt laat liggen omdat staten alléén hier niet toe bereid zijn.

### Private partijen

De laatste maar tevens meest actuele beperking hangt samen met het betrekken van private partijen. In dit artikel zijn vooral publieke vormen van marktwerking behandeld, maar het is niet vreemd dat private partijen ook deelnemen. Eerder noemde ik het recente voor-nemen van de regering om de wapenwet aan te passen zodat het voor reders mogelijk wordt private beveiligers in te huren in die gevallen waarin Defensie niet kan voorzien.

De vraag is dan op welke wijze de minister van Veiligheid en Justitie rechtstatelijke waarborgen zal vastleggen in de wet. In de huidige situatie is het gebruik van geweld beperkt tot overheidsinstanties die daartoe zorgvuldig zijn

getraind, geen private belangen kennen en onder direct toezicht van de overheid opereren. Rechtszaken in het verleden, zoals de zaak rond Eric O., laten zien hoeveel waarde wij in Nederland hechten aan dit soort waarborgen. Ten aanzien van private organisaties zijn deze waarborgen moeilijker te realiseren.

### Conclusie

Het aantal gekaapte koopvaardij-schepen is sterk gedaald. Het aantal aanvallen op koopvaardij-schepen nabij Somalië is gedaald van 197 in 2009 naar 62 in 2012.<sup>19</sup> Geen enkele Taskforce had dit alleen kunnen bereiken.

De onderlinge afstemming tussen de verschillende marines bij de bestrijding van piraterij kunnen we opvatten als een goed werkend marktmechanisme, dat capaciteiten efficiënt distribueert.

Zoals gezegd vormen de staten hierbij de belangrijkste actoren; zij leveren uiteindelijk de inspanningen en zorgen voor innovatie. Dit mechanisme biedt ook andere voordelen zoals een betere democratische legitimiteit en kansen voor een klein land als Nederland.

Dit betekent overigens zeker niet dat internationale organisaties overbodig zijn. De genoemde beperkingen van het marktmodel maken duidelijk welke rol zij horen te vervullen. Deze rol is toezichhoudend, faciliterend en gericht op die taken die de markt laat liggen. Het toezichhouden leidt bijvoorbeeld tot normen voor het gebruik van geweld door private partijen. Het faciliteren bestaat uit het creëren van overlegstructuren, het standaardiseren van doctrines en procedures, het bewaken van continuïteit en het organiseren van oefeningen, zoals bijvoorbeeld de NAVO dit doet.

Internationale organisaties hoeven minder actief te zijn als het gaat om taken die staten

19 'Actual and attempted attacks', IMB, *Piracy and armed robbery against ships* (Londen, IMB, 2012), tabel 2.

goed in onderling overleg kunnen uitvoeren. Maar indien we alle militaire activiteiten centraal via een internationale organisatie willen aansturen, ontstaan er grote, logge bureaucratieën die weinig bijdragen aan daadkracht op zee.

### Ten slotte

De voorgaande conclusies kunnen een vertrekpunt zijn voor verbeteringen van zowel de EU als de Nederlandse krijgsmacht.

De EU als militaire organisatie zou zich het best kunnen beperken tot een faciliterende rol in plaats van zich te ontwikkelen tot een grote, met de NAVO concurrerende militaire organisatie die de taken van de nationale defensieorganisaties overneemt. De EU blijft zo dicht bij haar oorspronkelijke succes. Dat succes bestaat uit een vrije Europese markt, met vrij verkeer van goederen binnen Europa. Voor de Nederlandse krijgsmacht zijn twee

suggesties te maken. Allereerst kan de externe oriëntatie in het operationele planningsproces worden versterkt. In de praktijk speelt *marketing*, ofwel het verkennen van de mogelijkheden op de internationale markt, al een grote rol bij de voorbereiding van operaties.

Het huidige formele planningsproces is echter nog vooral een intern georiënteerd proces. Wellicht wordt er om deze reden te weinig gebruik gemaakt van het planningsproces. Daarnaast zou bij de ontwikkeling van capaciteiten de nadruk meer moeten liggen bij de capaciteiten die goed aansluiten bij die vormen van Nederlands optreden waarin we goed zijn en die tevens bijdragen aan directe Nederlandse belangen. Nederland kan zo op de meest efficiënte en goedkope wijze de Nederlandse belangen behartigen. Bovendien hoeft Nederland niet zelf over alle militaire capaciteiten te beschikken omdat de markt in staat is om gaten op te vullen. ■



FOTO AVDD, R. VAN EERDEN

Hr.Ms. De Ruyter biedt medische assistentie tijdens EU-missie Atalanta