

Zeeverkeer

Een vergeten taak van de marine?

Met de grootscheepse reorganisatie van de krijgsmacht gaat alle aandacht uit naar crisisbeheersingsoperaties, vredesoperaties en humanitaire missies. De Koninklijke Marine heeft daarin veelal een ondersteunende taak, die haar van de oceanen naar de kustwateren bracht. Door die ontwikkeling is er te weinig aandacht voor één van de oudste taken van de marine: bescherming van de koopvaardij. De geschiedenis van de zeeverkeersorganisatie laat vanaf de Tweede Wereldoorlog een verschuiving van taken zien. Het belang van deskundige reservisten, die de schakel vormen tussen koopvaardij en marine, is daarbij aanzienlijk toegenomen.

*H. van de Beek – kapitein-luitenant-ter-zee b.d. en P.J. van Gils – kapitein-luitenant-ter-zee**

Met de veranderende veiligheidssituatie in de wereld is ook de verhouding tussen koopvaardij en de militaire scheepvaart op een groot aantal punten veranderd. Vroeger bezat de Koninklijke Marine bij een conflict direct gezag over de koopvaardij, het zogeheten *Naval Control of Shipping* (NCS). Hierbij was het mogelijk Nederlands gevlagde schepen te vorderen en onder commando van de marine te stellen. Het NCS is echter verdwenen en vervangen door de *Naval Cooperation and Guidance for Shipping* (NCAGS), waarbij de nadruk ligt op samenwerking en begeleiden.

Dit artikel schetst een beeld van de zeeverkeersorganisatie en de taken die ze heeft bij de bescherming van de handelsscheepvaart. Daarbij komen de veiligheidssituatie en het directe gezag dat de Koninklijke Marine bezat aan bod. De organisatiestructuur zoals die nu bestaat is een gevolg van de beëindiging van de Koude Oorlog en de veranderde denkwijze van de NAVO. Het begrip NCAGS wordt uitgelegd en er is tevens aandacht voor de *tool* die de *Maritime Component Commander* in handen krijgt om

zijn maritieme beeldopbouw te ondersteunen en met de koopvaardij te communiceren. Het artikel gaat ook in op het reservistenbeleid, dat een ander karakter kreeg na de val van de Berlijnse Muur en de opschorting van de dienstplicht. Tot slot is er aandacht voor de binationale samenwerking tussen België en Nederland in de zeeverkeersorganisatie, de ontwikkelingen die de organisatie heeft ondergaan na 2000 en de uitdagingen voor de toekomst.

Geschiedenis

Koopvaardijbescherming wordt vaak geassocieerd met de massale trans-Atlantische konvooien uit de Tweede Wereldoorlog. Als taak van de oorlogsvloot is bescherming van de handelsscheepvaart echter al veel ouder. Al aan het einde van de Middeleeuwen waren er konvooidiensten naar de Oostzee. In de zeventiende eeuw bestonden in de Republiek der Verenigde Nederlanden colleges die de konvooierringel- den voor schepen naar Oost-Indië en voor de walvisvaart naar de Arctische wateren. Ook Engeland kende tijdens de Napoleontische oorlogen een konvooisysteem om de handels- schepen te beschermen tegen Franse oorlogs-

* Van Gils is werkzaam als Stafofficier Zeeverkeer Commando Zeestrijdkrachten.



Een Britse jager begeleidt een Geallieerd konvooi tijdens de Tweede Wereldoorlog

scheperen en kapers. In 1859 nam het Engelse parlement de *Royal Naval Reserve Act* aan vanwege de tekorten aan bepaalde groepen deskundig personeel. In navolging van Engeland kreeg Nederland bij Koninklijk Besluit van 28 februari 1894 het korps Koninklijke Marine Reserve, eveneens met het doel te kunnen beschikken over deskundig personeel.

In de Eerste Wereldoorlog was er eveneens konvooivaart om handelsscheperen te beschermen. Een voorbeeld van konvooivorming tijdens een beperkt conflict is de bescherming die de Koninklijke Marine in 1938 tijdens de Spaanse Burgeroorlog gaf aan Nederlandse koopvaardij-scheperen bij hun passage door de Straat van Gibraltar en van en naar de Spaanse havens.¹ Meer recente voorbeelden van het konvooi-systeem dateren uit de Tweede Wereldoorlog, waarbij de scheepvaart beschermd werd tegen onderzeebootaanvallen.

Oorsprong zeeverkeersorganisatie

De oorsprong van de zeeverkeersorganisatie van de Koninklijke Marine ligt in de aanloopperiode naar de Tweede Wereldoorlog. In 1938 waren de vooruitzichten om de vrede in Europa te behouden zodanig slecht dat de marineleiding na ging denken over maatregelen ter bescherming van de koopvaardij in een mogelijke oorlog. De marinestaf bereidde de oprichting van een Bureau Zeeverkeer voor en de organisatie begon haar werkzaamheden op 7 april 1939.

De plaatsvervangend commandant marinestaf trad aan als hoofd. Onder het Bureau Zeeverkeer vielen vier lagere bureaus: in Vlissingen, Hoek van Holland, IJmuiden en Den Helder. De minister van Defensie stelde een instructie voor de organisatie op onder de naam Regeling Zeeverkeer.² Er volgden onder meer proeven met degaussing en paravanen ter bescherming van de scheepvaart tegen mijnen en torpedo's.³ Ook kregen gezagvoerders, stuurlieden en machinisten verplichte cursussen over konvooivaren.

Tweede Wereldoorlog

De Tweede Wereldoorlog leidde tot de hernieuwde invoering van het konvooisysteem. Snelle koopvaardij-scheperen, zoals troepen-transport-scheperen, werden onafhankelijk gerouteerd. Ondanks de grote verliezen bleek dat het konvooisysteem de grootste zekerheid bood om de grote goederenstroom voor de oorlogvoering in stand te houden. Toegepast wetenschappelijk onderzoek maakte het mogelijk de omvang van de konvooien te optimaliseren en tactieken voor de onderzeebootbestrijding en luchtverdediging te ontwikkelen. Grote konvooien bleken

1 Ph. M. Bosscher, *De Koninklijke Marine in de Tweede Wereldoorlog*, deel 1 (Franeker, Wever, 1984), blz. 108.

2 L.L. von Münching, *De Nederlandse koopvaardijvloot in de Tweede Wereldoorlog. De lotgevallen van Nederlandse koopvaardij-scheperen en hun bemanning* (Den Boer, Middelburg, 1986), blz. 26.

3 Degaussing: het schip door middel van demagnetiseren veilig maken voor magnetisch gevoelige zeemijnen. Paravanen: scheerdrijvers met stalen kabels, aan de boeg gevoerd tegen verankerde mijnen.

minder verlies te lijden dan kleinere konvoeien. De grens lag bij 45 schepen. Gemiddeld bedroegen de verliezen bij grote konvoeien 1,7 procent, in tegenstelling tot konvoeien met minder dan 45 schepen, waar het verliespercentage hoger lag.⁴

Het beheer van de Nederlandse koopvaardij-schepen waarvan de eigenaren zich in bezet gebied bevonden was in handen van de Nederlandse Scheepvaart- en Handelscommissie (NSHC). Namens de Nederlandse regering in Londen had de NSHC de bevoegdheid te onder-

kregen schepen – met subsidie van het ministerie van Oorlog – geschutsfundatie, elektrische leidingen voor de konvoeilichten en degaussing-kabels. De speciale koopvaardij-kannoniers om het geschut te bemannen volgden een opleiding op de Marine Kazerne Erfprins. Vanaf de jaren zeventig vond bewapening van koopvaardij-schepen en het aanbrengen van de speciale voorzieningen niet meer plaats, want door de komst van nieuwe wapensystemen was dit minder zinvol.

De organisatie

Bij de marinestaf in Den Haag kwam een bureau Handelsbescherming, dat later Koopvaardij-zaken ging heten, als onderdeel van de afdeling Logistiek en Oorlogsvoorbereiding. Het bureau had een adviserende en beleidsvormende taak in koopvaardijzaken en diende tevens als aanspreekpunt voor de civiel-maritieme organisaties. In Den Helder werd een stafofficier Zeeverkeer geplaatst bij de staf van de Commandant Zee-macht in Nederland (CZMNED), die voor de uitvoering zorg moest dragen. Er waren zee-verkeersposten (voor de NCSO ofwel *Naval Control of Shipping Officer*) voorzien in de grote en kleine Nederlandse zeehavens van Delfzijl tot Terneuzen, alsmede op de Nederlandse Antillen. Daarnaast was er een aantal *boarding*-posten voorzien in Rotterdam, Dordrecht, Botlek en Hoek van Holland. Vanuit die posten konden kapiteins van koopvaardij-schepen instructies ontvangen.

Er waren ook nog een aantal varende functies te vervullen, te weten die van *Convoy Commodore* en *Naval Liaison Officer* (NLO) aan boord van koopvaardij-schepen. De Convoy Commodore is als leider van een formatie koopvaardij-schepen verantwoordelijk voor de interne organisatie van het konvooi en de veilige navigatie onderweg. Hij vormt de liaison tussen de marine-eenheden en de koopvaardij-schepen in het konvooi. Voor overige liaison- en ondersteunende taken in een konvooi zijn NLO's en schepelingen nodig. Bij het op sterkte brengen van de zeeverkeersorganisatie is ook voorzien in de plaatsing van extra stafofficieren bij de staf van de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten (BDZ) en CZMNED.

Ook na de Tweede Wereldoorlog gold bescherming van de handelsvaart in konvoeien als opportuun

handelen over de schepen en hun lading, en wat daarmee diende te gebeuren. De commissie had ook de bevoegdheid de schepen te bemannen, onderhoud te geven, te verzekeren en in charter te geven. De NSHC sloot overeenkomsten met het Britse *Ministry of War Transport* en handelde daarbij ook namens de rederijen die hun zetel uit het bezet gebied hadden overgebracht. Deze situatie bleef bestaan tot augustus 1944, waarna het ministerie van Scheepvaart en Visserij voldoende expertise in huis had om de bewindvoering zelf ter hand te nemen.

Zeeverkeer na de Tweede Wereldoorlog

Na 1945 baseerde Nederland de opzet van de zeeverkeersorganisatie op de ervaringen uit de Tweede Wereldoorlog. De nieuwe tegenstelling tussen Oost en West leidde tot de opvatting dat bescherming van de handelsscheepvaart in konvooiverband tijdens een groot conflict nog steeds opportuun was. Er kwam opslag van materieel voor de zelfbescherming van koopvaardij-schepen, zoals geschut, paravanen en konvoeilichten (DEMS).⁵ De opslag bevond zich in Nederlandse kustplaatsen. Bij nieuwbouw

⁴ *Naval Operational Analysis* (Annapolis, Naval Institute Press, 1968), blz. 295.

⁵ D. Stanford, D.E.M.S. - *Defence Equipped Merchant Ships*, Appleton-Century-Crofts 1960.

Opleiding reservisten

Voor de vulling van de zeeverkeersorganisatie ten tijde van oplopende spanning en oorlog zijn reservisten nodig. Het gaat hoofdzakelijk om Koninklijke Marine Reserve (KMR)-officieren (ex-stuurlieden) en KMR-officieren van Speciale Diensten (SD) die na hun diensttijd hiervoor aangewezen zijn. Zij volgen tijdens hun opleiding een veertiendaagse cursus Zeeverkeer (stuurlieden) of krijgen de cursus bij opkomst voor hun eerste herhalingsoefening. Zij worden opgeleid om alle functies binnen de zeeverkeersorganisatie te kunnen vervullen. Voor de functie van Convoy Commodore doet de Koninklijke Marine een beroep op een aantal kolonels (kapitein-ter-zee) en kapitein-luitenanten-ter-zee, die met functioneel leeftijdsontslag gaan en tot de reserve willen toetreden omdat zij de nodige militaire expertise bezitten. Voor het volledig op sterkte brengen van de zeeverkeersorganisatie denkt de Koninklijke Marine circa 220 officieren en 110 schepelingen nodig te hebben.⁶ De opleiding van het personeel vond plaats op de Navigatie- en Gevechtsinformatieschool (NAVGIS), later op de Operationele School in Den Helder en sinds 1976 bij de Belgisch-Nederlandse Mijnenbestrijdingsschool in Oostende.

Zeeverkeersorganisatie en de NAVO

Na de oprichting van de NAVO in 1949 is de zeeverkeersorganisatie ingevoegd in de Alliantie. De zeeverkeersorganisatie is daar uitgebouwd tot een instituut dat in tijden van spanning en oorlog de bewegingen van de handelsscheepvaart adviseert en volledig controleert. Tevens verdeelt de zeeverkeersorganisatie de beschikbare tonnage en regelt zij de bescherming tegen een vijandelijke dreiging. Als tijdens oplopende spanning de afschrikking niet het gewenste resultaat zou hebben en het bondgenootschap zich in oorlog bevond met het Warschaupact, zouden de lidstaten hun koopvaardij schepen groter dan 1600 Bruto Register Ton (BRT) vorderen en ter beschikking stellen van de *shipping pool* van de NAVO. Deze pool zou onder beheer staan van de dan in te stellen *Defence Shipping Authority* (DSA), die in oorlogstijd onder auspiciën van het *Senior Civil Emergency Planning Committee* (SCEPC) stond. Het

SCEPC was één van de vele civiele commissies die ressorteerden onder de *North Atlantic Council/Defence Planning Committee*.

In de DSA waren de lidstaten vertegenwoordigd door hun Nationale Scheepvaart Autoriteiten.⁷ Deze organisatie zorgde voor een optimaal gebruik (lading en de bestemming) van de scheepsruimte en bracht dit ter kennis van de maritieme bevelhebbers van de NAVO, die verantwoordelijk waren voor het opzetten van de zeeverkeersorganisatie. De militaire organisatie regelde verder de samenstelling van de konvooien, het varen van de haven van vertrek naar de haven van bestemming en de bescherming onderweg. De organisatie routeerde koopvaardij schepen onafhankelijk of in konvooiverband langs geheime routes. De basis voor bescherming van de handelscheepvaart werd vastgelegd in het *Allied Naval Control of Shipping Manual* (ATP 2), een tactische publicatie van de Alliantie. Later werd de publicatie gesplitst in twee delen. Het eerste

FOTO NIMH



Hr.Ms. Van Kinsbergen controleert in 1992 op de Adriatische Zee het handelsembargo tegen voormalig Joegoslavië

6 Opgave 1995.

7 In Nederland vertegenwoordigt het ministerie van Verkeer en Waterstaat de NSA.

deel omvatte hoofdzakelijk de doctrine en was bestemd voor het gebruik aan de wal. Het tweede deel, de *Guide to Masters*, bevatte hoofdzakelijk praktische regels voor het gebruik aan boord van koopvaardij-schepen, evenals verbodvoorschriften en tactische seinen voor het uitwisselen van berichten tussen koopvaardij- en marineschepen.

Om de koopvaardijvloot ter beschikking te stellen van de shipping pool was een aantal maatregelen noodzakelijk die de regering door noodwetten afkondigde, zoals de Havennoodwet (1963) en de Vaarplichtwet (1972). In 1939 was al de noodwet voor het behoud van scheepsruimte afgekondigd. De te nemen maatregelen waren op papier al voorbereid en gekoppeld aan het nationale mobilisatiesysteem, dat op zijn beurt was opgelijnd met het *Alert System* van de NAVO. Nadat de afkondiging van *general alert* zou de Alliantie zich in oorlog bevinden met het Warschaupact en opereerde de civiele scheepvaart, die dan in een situatie van *full NCS* verkeerde, onder militair gezag. Dit is veelvuldig beoefend in *WINTEX*-oefeningen.

In grote lijnen bleef dit idee van koopvaardijbescherming vele jaren bestaan. Met de overgang van de NAVO-strategie van *massive retaliation* naar *flexible response* medio jaren zestig werd de rol van de koopvaardij belangrijker, want bij een conflict tussen de NAVO en het Warschaupact moesten de aanvoerlijnen over zee openblijven ter ondersteuning van SACEUR.

Einde Koude Oorlog

In de jaren tachtig kwamen begrippen als 'crisismanagement' in zwang en werd het begrip '*out of area*' geïntroduceerd. Na 1990 ging de Atlantische verdragsorganisatie zich omvormen tot een organisatie die, naast operaties in verband met Artikel 5 – een aanval op een NAVO-lidstaat is gelijk aan een aanval op alle – ook andere militaire taken kan uitvoeren. Voor die andere taken dient bij voorkeur een politiek draagvlak te bestaan, maar er hoeft geen VN-resolutie aan ten grondslag te liggen.

Nieuwe doctrine

Tijdens de tankeroorlog in 1987-88 in de Perzische Golf, die ontstond rond de oorlog tussen Iran en Irak en de Tweede Golfoorlog (1990-91) in hetzelfde gebied, bleken de bestaande opvattingen over bescherming van de handelsscheepvaart niet meer te voldoen. De problemen in de Golfregio waren anders dan de problemen die voorzien waren in een oorlog tussen de NAVO en het Warschaupact. Hoewel de operaties in de Perzische Golf niet onder de NAVO-vlag plaatsvonden, trok 'Brussel' er lering uit en volgde in juli 1991 de eerste discussie om het NCS-concept te herzien. Het begrip Regional NCS (RNCS) kwam op. RNCS is weliswaar gebaseerd op het bestaande NCS, maar minder statisch. RNCS gaat uit van een regionaal conflict waar zich problemen voor de handelsscheepvaart kunnen voordoen. Ook kan RNCS van toepassing zijn binnen het verdragsgebied, waar een crisis niet noodzakelijk tot een grootschalig conflict hoeft uit te groeien. Deelname aan RNCS geschiedt op vrijwillige basis. Een natie kan een verzoek indienen bij het *Defence Planning Committee* om een bepaald gebied aan te wijzen als NCS Region.⁸ Het afkondigen van RNCS is dus niet noodzakelijkerwijs gebonden aan één van de fasen van het *alert system* van de NAVO. Een lokaal conflict kan natuurlijk ook escaleren en de vernieuwde NCS-doctrine kent dan ook de mogelijkheid om van RNCS door te starten naar full NCS, een situatie die hiervoor is beschreven.

Het duurde nog tot eind 1993 voordat de nieuwe doctrine in de conceptversie van ATP 2 verscheen; de publicatie werd pas in oktober 1995 voor de hele NAVO van kracht. En spoedig bleek dat ook deze doctrine door veranderingen in de wereldpolitiek losgelaten moest worden.

Van gezag naar samenwerking

Sinds de jaren negentig is de politieke situatie in Europa met het uiteenvallen van de Sovjet-Unie en het Warschaupact drastisch veranderd. Een grootschalige confrontatie tussen Oost en West wordt nagenoeg uitgesloten. Er doen zich echter veiligheidsrisico's voor, deels nieuw, die vooral het gevolg zijn van de instabiliteit in Midden- en Oost-Europa. Voormalige landen

⁸ Gedacht moet worden aan een groot gebied, bijvoorbeeld 100 bij 100 NM.



FOTO AUTEUR

NCAGS kan bijdragen aan een betere samenwerking bij embargo-operaties

van het Warschaupact in Oost-Europa zoeken toenadering tot het Westen en de NAVO. Regionale conflicten komen steeds vaker voor en Defensie zal zich meer dan in het verleden moeten richten op crisisbeheersingstaken, waaronder zowel vredesbewarende als vredesafdwingende operaties vallen.⁹

Als instabiele regio springt het Midden-Oosten, waar enorme oliebelangen liggen, het meest in het oog, maar ook wereldwijd opererende terroristen en piraten trekken meer en meer de aandacht als bedreiging van de economieën. Ook Nederland neemt deel aan de hiervoor genoemde operaties en de Koninklijke Marine opereert ver buiten het NAVO-verdragsgebied. Naar aanleiding van de opgedane ervaringen met RNCS in het Midden-Oosten blijkt dat het concept voor verbetering vatbaar is. De bestaande praktijk biedt onvoldoende mogelijk-

heden om de maritieme commandanten op tijd van de juiste informatie te voorzien over de aanwezigheid van civiele scheepvaart in hun operatiegebied. Bovendien zijn de mogelijkheden van de maritieme commandanten om de civiele scheepvaart te informeren en te adviseren, te beperkt.

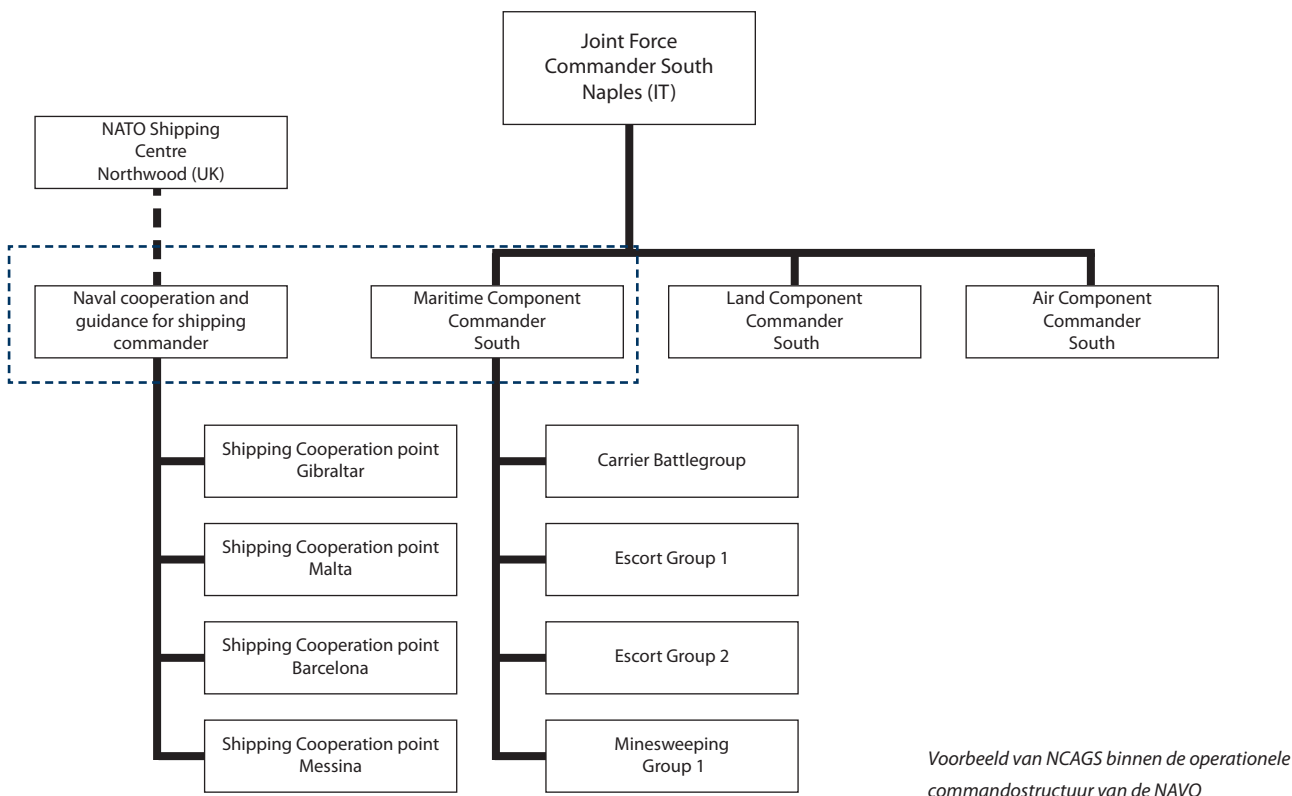
Regionale Commandant

De *Supreme Allied Commander Atlantic* (SACLANT) kwam in maart 1999 met een voorstel om een *NATO Global Shipping Policy* te ontwikkelen, waarin het wat betreft NCS om samenwerking ging.¹⁰ Het zou een betere gegevensuitwisseling moeten opleveren en een vrijwillige samenwerking tussen de militaire organisatie (van de NAVO) enerzijds en de *Ships Operators* en de koopvaardij schepen anderzijds. De voortschrijdende moderne communicatietechnieken en online-databanken hadden uitwisseling van gegevens mogelijk gemaakt, onder meer via het INMARSAT-netwerk, AIS (*Automatic Identification System*) en ISPS (*International Ship and Port Facility Security Code*). De NAVO hoopte op deze wijze snel en centraal te kunnen beschikken over de positie en bewegingen van de handelsscheepvaart in (potentiële) crisisgebieden. Met deze informatie kon de NCS Regional Commander gevoed worden. Deze informatie kon ook de operaties van coalitie-eenheden in het gebied ondersteunen.

In ruil voor vrijwillige medewerking kreeg de scheepvaartwereld onder meer snelle, nauwkeurige informatie over dreiging, operaties, oefeningen, piraterij en gebieden die beter gemeden konden worden. Koopvaardij schepen zouden ook relevante informatie over NAVO- en coalitie-eenheden kunnen krijgen, inclusief gegevens over *Maritime Interdiction Operations*. Schepen waarvan bekend was dat zij bonafide lading vervoerden, konden een snellere passage krijgen door embargo gebieden. Een bijkomend voordeel van de samenwerking zou de prikkel voor verzekeraars moeten zijn om hun premies aan te passen bij de vaart op risicogebieden.

9 Ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse zaken, *Prioriteitennota 1993* (Den Haag, SDU Uitgeverij, 1993).

10 CINCEASTLANT 1370/52, 11 maart 1999.



Om dit alles te verwezenlijken is in 1999 het *NATO Shipping Centre* (NSC) opgericht. Het centrum moest een spilfunctie gaan vervullen in de informatievoorziening van de plaatselijke militair-maritieme commandant en de koopvaardij. CINEASTLANT in Northwood (VK) bood aan het NATO Shipping Centre onder te brengen in zijn hoofdkwartier.

Samenwerking en begeleiding

Verdere samenwerking moest ook zijn beslag krijgen in een aangepaste NCS-doctrine. De nadruk moest komen te liggen op samenwerking en begeleiding. In 2000 verscheen NCAGS, de afkorting van Naval Cooperation and Guidance for Shipping, voor het eerst in de diverse papieren. Het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) en SACLANT initieerden gezamenlijke uitgangspunten voor een NCAGS-beleid.¹¹ In Brussel werden deze ideeën verder uitgewerkt en zijn initiatieven genomen om de doctrine aan te passen. De eerste conceptversie van het *Military Committee 376/1* kwam uit in 2003. Vanuit de *NATO Shipping Working*

Group (NSWG) is daarna, in afwachting van het van kracht worden van het beleidsstuk, alvast een begin gemaakt met het aanpassen van het ATP 2. Het Verenigd Koninkrijk was een groot voorstander van het nieuwe beleid, Nederland en de Noordelijke landen waren aanvankelijk minder enthousiast. In maart 2002 werd proefgedraaid met een conceptversie tijdens de NAVO-oefening *Strong Resolve* in de Oostzee. De nadruk lag op de handhaving van VN-resoluties. Het beleidsdocument MC 376/1, dat de basis vormt voor de NCAGS, is in september 2003 door de lidstaten geratificeerd. Deel I en deel II van ATP 2 zijn respectievelijk in mei en december 2006 geratificeerd.

Bescherming van de koopvaardij

De nieuwe doctrine gaf handgrepen aan de Maritime Component Commander om met de koopvaardij samen te werken in zijn *Joint Area of Operations*. De commandant ging NCAGS Commander heten voor de koopvaardijgemeenschap; de afkorting SCP kwam voor *Shipping Cooperation Point* te staan en een nieuwe setting NCAGS Officers werd ingevoerd. De naamsverandering was echter niet alleen cosmetisch.

11 SHAPE 3920.4.4/SHOPM/00 en SACLANT 3000/HC-514/Ser:NU0907, 16 oktober 2000.

Nieuwe *toolboxes* stelden de NCAGS Commander in staat een pasklaar pakket van maatregelen samen te stellen voor een specifieke crisissituatie. Hoewel de nieuwe doctrine zich hoofdzakelijk toespitste op het gebied tussen vrede en het uitbreken van volledige vijandelijkheden, laat deze nog steeds de mogelijkheid open om tot een volledige zeggenschap over de civiele scheepvaart te komen. Zo'n situatie heet dan *Naval Supervision*. Maar voordat deze maatregel van kracht wordt, is toestemming van de *North Atlantic Council* nodig en is een regionaal conflict uitgegroeid tot een wereldbrand.

Of koopvaardijbescherming dan hetzelfde beeld te zien geeft als het beeld waar wij in 1945 geëindigd zijn is nog maar de vraag. Waar de zeeverkeersorganisatie vroeger eigen oefeningen draaide en sporadisch joint te werk ging, is nu wel duidelijk dat de internationale zeeverkeersorganisatie met deze veranderingen in alle grote joint/combined oefeningen wordt ingeschakeld om met de koopvaardij te communiceren.

De Maritime Component Commander krijgt strategische informatie over de koopvaardij. Door deze verandering wordt er duidelijk meer beslag gelegd op de reservist.

NCAGS

Eén van de grotere implementaties van NCAGS in een crisisgebied kwam tot stand in de Perzische Golf waar het Verenigd Koninkrijk twee *Shipping Cooperation Points* (SCP) inrichtte om de koopvaardijbewegingen richting Irak te coördineren. Deze cellen zitten er sinds 2001 en zijn nog steeds actief. Zij geven tevens richtlijnen uit aan kapiteins voor het vaargebied waarvoor *Commander Task Force 150* verantwoordelijk is. De scheepvaart meldt zich via een vastgesteld bericht bij het SCP en wordt opgenomen in het militaire plot. De NCAGS-organisatie heeft de middelen om de informatie te verifiëren en maakt het de verantwoordelijke commandant op deze wijze gemakkelijker zich te concentreren op verdachte scheepvaart. Vooral rond de knooppunten van vaarroutes waar duizenden scheepsbewegingen zijn is een dergelijke organisatie van belang, zeker gezien het feit dat 95 procent van alle wereldconsumptie- en productiegoederen over zee wordt getransporteerd.

Nederlandse zeeverkeersorganisatie

Aanpassingen

Nederland heeft de nieuwe doctrine geaccepteerd en is nu bezig de zeeverkeersorganisatie aan te passen. De statische organisatievorm met zeeverkeersposten in de Nederlandse zeehavens en in de Nederlandse Antillen wordt deels verlaten. In plaats daarvan zijn aantallen te bemannen functies conform de structuur uitgedacht in het nieuwe concept. Volgens dit concept zijn reservisten die zich hebben opgegeven tijdens een bijdrage aan een crisisoperatie inzetbaar en zodoende ook uitzendbaar naar crisisgebieden.

Met de 'toolboxes' van NCAGS kan de commandant in een crisissituatie pasklare maatregelen nemen

Reservisten vormen sinds 1894 bij de Koninklijke Marine de ruggengraat van de zeeverkeersorganisatie. Zij zorgen voor de flexibiliteit van de organisatie qua grootte en expertise. Een ander aspect is dat deze reservisten kennis en ervaring meebrengen vanuit hun dagelijkse maritieme burgerfuncties. Zij vormen een gemêleerd gezelschap van kapiteins, havenmeesters, juristen, zelfstandigen, et cetera.



De vlag van de Koninklijke Marine

In 2005 heeft de minister van Defensie een nieuw reservistenbeleid ingesteld. In de Kamerbrief van 20 april 2005 is de veranderde rol van de reservist duidelijk aangegeven. Op basis van

de gewijzigde taken deelt het nieuwe beleid reservisten in twee groepen in. Er is een behoeftestelling aan *Reservisten Militaire Taken* (RMT) voor het nationaal grondgebied en aan *Reservisten Specifieke Deskundigheid* (RSD). De laatste categorie omvat onder meer de inzet van reservisten in de zeeverkeersorganisatie. De basisopleidingseisen van de reservist komen overeen met die van een reguliere militair. De opgeroepen reservist is door deze verschuiving gelijkgesteld met een militair in actieve dienst. Dit is een grote vooruitgang ten opzichte van de voorgaande decennia. Inzet is op basis van vrijwilligheid, maar na gemaakte onderlinge afspraken is er geen vrijblijvendheid.

De zeeverkeersorganisatie maakt sinds midden jaren negentig gebruik van de aanwezige talenten onder de reservisten. Zij zijn beschikbaar ter ondersteuning van de stafofficier zeeverkeer van CZMNED. Zo zijn KMR-officieren betrokken bij het uitwerken van het beleid voor de zeeverkeersorganisatie, terwijl anderen zich bezighouden met opleidingen of het schrijven van oefenscenario's. Er wordt ook een beroep gedaan op hun kennis voor deelname aan de *Shipping Workgroup* van de NAVO en subwerkgroepen.

Verdere ontwikkelingen en veranderingen

Aangezien Nederland meer en meer gaat deelnemen aan crisisbeheersingsoperaties buiten het verdragsgebied neemt de verscheping van militair materieel overzee toe. Op zich is een dergelijke verscheping niet nieuw en heeft de krijgsmacht hier al vaker mee te maken gehad. Zo vindt er regelmatig verscheping van goederen plaats voor oefeningen in Noorwegen en het materieel voor de missie in Cambodja is eveneens per koopvaardijship vervoerd. Internationaal opererende terroristen en piraten, die hun terrein naar volle zee verleggen, zorgen voor een verhoogde dreiging in bepaalde gebieden. Bij de UNMEE-transporten is de marine begonnen met het aan boord laten meevaren van *Naval Liaison Officers* (NLO's).¹² Zij kunnen in voorkomende gevallen contact opnemen met (coalitie-)oorlogsschepen die zich in of nabij de

choke points bevinden en het schip enige tijd kunnen begeleiden. Sinds de defensieorganisatie 'paars' werd is de Defensie Verkeers- en Vervoers Organisatie (DVVO) binnen de hele krijgsmacht verantwoordelijk voor alle transportaangelegenheden. Bij transporten overzee regelt DVVO het charter, het laden en het lossen. In de laad- en loshavens werkt de NLO, die zich aan boord van het transportschip bevindt, nauw samen met het personeel van de DVVO. Zo is bijvoorbeeld tijdens de Nederlandse deelname aan ernstoperaties van 2003 tot en met 2008, 27 maal een beroep gedaan op NLO's om aan boord van koopvaardijschepen mee te varen naar Koeweit, Irak, Pakistan, Indonesië en Kameroen.

Is er op zee eigenlijk wel zoveel veranderd? De begeleiding van Nederlandse koopvaardij-schepen tijdens de Spaanse Burgeroorlog in 1938 door de Straat van Gibraltar diende eenzelfde doel als de begeleiding van de *Jessica B.* en de *Arroyofrio Uno* in 2003, op weg naar de Perzische Golf. Onder bescherming van de *Abraham van der Hulst* en Noorse P-boten werden de twee vrachtschepen door de Straat van Gibraltar begeleid in het kader van de operatie *Enduring Freedom*.

De grote veranderingen op veiligheidsgebied die na 1990 optraden hebben niet alleen bij de Nederlandse krijgsmacht maar ook bij de overige NAVO-lidstaten gevolgen gehad voor de omvang van de organisaties en de budgetten. Tijdens de Koude Oorlog werden bij grote NAVO-oefeningen regelmatig koopvaardij-schepen gecharterd om de samenwerking tussen maritieme strijdkrachten en de handels-scheepvaart te oefenen. Reservisten kregen een oproep om zich als Convoy Commodore en NLO aan boord van koopvaarders in te schepen en aan de wal werden de diverse zeeverkeersposten bemand. Dit soort oefeningen komt steeds minder vaak voor. De laatste grote oefening met de inzet van meerdere koopvaardij-schepen, *Northern Light*, dateert van 1999. Hoewel het beoefenen van het routeren en beschermen van scheepvaart een van de oefendoelstellingen was, bleek dat koopvaardijbescherming niet echt meer leeft bij de grijze vloot. Het kon-

¹² In het verleden werden wel vaker zogenoemde *bootdetachementen* meegestuurd; het ging echter om technische detachementen, die geen operationeel inzicht hadden.

voivaren, ook met een klein verband, geldt niet langer als iets realistisch. Met de invoering van de NCAGS-doctrine en de veranderingen binnen de koopvaardij (schepen onder buitenlandse vlag, of een buitenlandse gezagvoerder onder Nederlandse vlag) is de NAVO ook anders gaan denken over de communicatie over en weer tussen marine en koopvaardij in een operatiegebied. Spil in deze manier van opereren is de NCAGS-organisatie. Bij het verdwijnen van het konvoivaren deed een nieuw fenomeen zijn intrede: het begeleiden van en communiceren met de koopvaardij.

Knelpunten

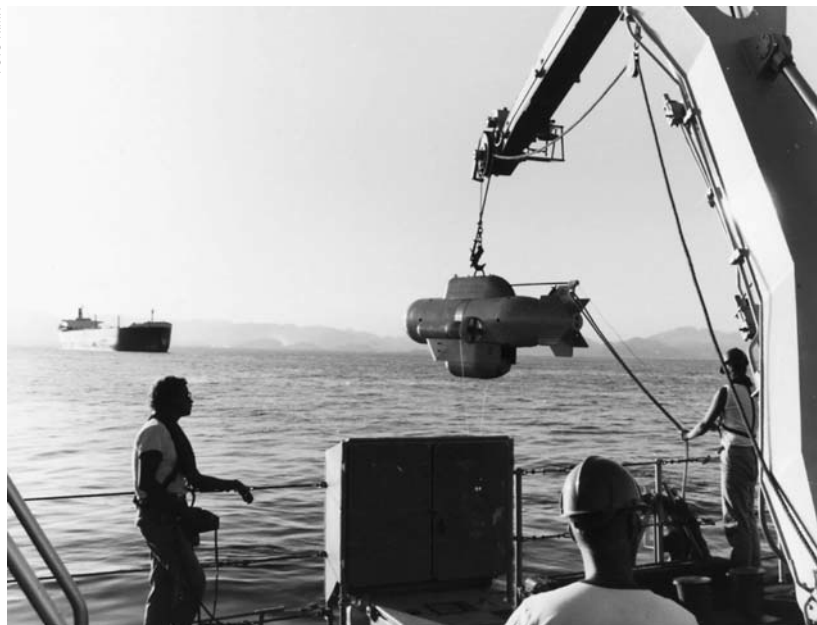
Het personeel diende opleiding en training te krijgen in de nieuwe doctrines. Een jaarprogramma voor de reservisten met een scala aan oefeningen, opleidingen en bijscholingsbijeenkomsten is hiervoor georganiseerd. De opleidingen worden voor een groot deel verzorgd door KMR-officieren en reserveofficieren van de Belgische Zeemacht op de Belgisch-Nederlandse Mijnenbestrijdingsschool (Eguermin) in Oostende. Omdat de commandostructuren van de Koninklijke Marine en de Belgische Zeemacht nauw verweven zijn is de zeeverkeersorganisatie van beide landen operationeel onder de Admiraal België Nederland Luxemburg (ABNL) geplaatst. De Stafofficier NCAGS ABNL zorgt voor afstemming van de inzet van de Belgische en Nederlandse reservisten.

Tegenwoordig doet elke grote maritieme oefening een beroep op de NCAGS-organisatie om het koopvaardijplot te verifiëren en de Maritime Component Commander te adviseren. Het informeren van de scheepvaart gaat dan via het *World Wide Navigational Warning System* (WWNWS) en het *Allied Worldwide Navigational Information System* (AWNIS).

Directe benadering van schepen geschiedt via Inmarsat. Het NATO Shipping Centre in Northwood (VK) levert een bijdrage in de beeldopbouw en de koopvaardij kan van de website van het Shipping Centre informatie halen over oefeningen en operaties. Hiermee blijft de wederzijdse informatiestroom in stand.

Uit operationeel oogpunt is de nieuwe doctrine een grote verbetering, want er is nu een organi-

FOTO NINH



Hr.Ms. Hellevoetsluis laat een kleine onbemande onderzeeboot te water om te speuren naar mijnen op de rede van Fuyairah, 1987

satie die flexibeler kan inspelen op de wensen van de koopvaardij en van de Maritime Component Commander tijdens crisissomstandigheden. Voor Nederland levert de nieuwe benadering echter knelpunten op personeelsgebied op. Net als bij situaties van RNCS is ook bij NCAGS de beschikbaarheid van reservisten die de organisatie moeten bemannen van het grootste belang. In het oude systeem werden de reservisten na de afkondiging van een bepaalde mobilisatiefase onder de wapenen geroepen omdat de vereiste noodwetgeving van kracht werd. In de nieuwe situatie worden de regelnummers gevuld door een oproep te plaatsen voor uitvoering van een operatie en diegenen die zich vrijwillig aanmelden vervolgens in te zetten. Mogelijk is er vaker een beroep nodig op personeel uit de staande organisatie en op reservisten die zich vrijwillig melden.

Een ander probleem waar de organisatie mee kampt is de personeelsreductie. De krijgsmacht moest sinds het verschijnen van de Defensienota (1991) en de daarop volgende Prioriteitennota (1993) drastisch afslanken. Het personeelsbestand liep terug, net als het aantal reserve-militairen die oproepbaar waren voor het geval

van algehele mobilisatie. Deze laatste groep was in 2006 geslonken tot enkele duizenden, die voor specialistische functies bestemd waren.¹³ Maatregelen zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, waar andere regels gelden voor het oproepen van reservisten in vredetijd, overweegt de Nederlandse regering niet. Binnen de Koninklijke Marine waren er in

De nieuwe benadering van zeeverkeer leidt voor Nederland tot knelpunten op personeelsgebied

2006 hoofdzakelijk reservisten voor het korps mariniers, de vloot en een klein aantal reservisten met specifieke deskundigheid (circa 1200 man in verhouding tot 15.000 reservisten in 2003). In de praktijk zijn de afgelopen jaren de posten waar zeeverkeer bij betrokken is hoofdzakelijk gevuld door een klein aantal vrijwillige reservisten. Zij leverden hiervoor eigen vakantie-dagen in, kregen vrij van hun werkgever of namen onbetaald verlof.

Toekomst

De zeeverkeersorganisatie kan voorlopig blijven beschikken over voldoende reservisten voor de toegewezen taken, maar na het opschorten van de opkomstplicht voor de Nederlandse krijgsmacht in 1998 is de instroom van personeel met specifieke kennis van koopvaardijzaken sterk afgenomen. Op termijn zal op een andere manier personeel moeten worden aangehouden om de sterkte op peil te houden, bijvoorbeeld door het benaderen van officieren onbepaald contract en bepaald contract die de dienst verlaten. Ook is actief werven op de niet-militaire arbeidsmarkt mogelijk, bijvoorbeeld onder stuurlieden van de koopvaardij of personeel uit de transportsector. Zij kunnen binnen de organisatie als reservist horizontaal instromen.

Bij de laatste reorganisatie van de krijgsmacht verdwenen in 2005 de Haagse krijgsmachtdeelstaven en daarmee ook het laatste aanspreekpunt dat civiel-maritiem Nederland op het niveau van beleidsvorming bij de marine had. De taak contacten met de rederswereld te onderhouden ligt thans op operationeel niveau bij de stafofficier zeeverkeer van het Commando Zeestrijdkrachten in Den Helder. Voor beleidszaken rond civiel-maritieme aangelegenheden, die ook militaire belangen raken, moet hij terugvallen op het ministerie (staf van de Commandant der Strijdkrachten) in Den Haag.

De opeenvolgende reorganisaties van de krijgsmacht in de afgelopen vijftien jaar hebben voor een groot probleem gezorgd bij de Nederlandse zeeverkeersorganisatie.¹⁴ Met de huidige toestand in de wereld kan er, zonder dat er een daadwerkelijke oorlogssituatie bestaat, veel personeel nodig zijn om in een crisisgebied samen met coalitiepartners een NCAGS-organisatie op te zetten. De opbouw van een dergelijke organisatie is dan afhankelijk van het aantal reservisten dat zich aanmeldt om in actieve dienst te treden. Maar de vraag is of er in de toekomst wel voldoende reservisten zullen blijven of inschrijven, aangezien de link tussen dienstplicht en reservist verdwenen is.

Vergrijzing

Het personeelsbestand bij de zeeverkeersorganisatie is aan het vergrijzen. Door opschorting van de opkomstplicht is er geen reguliere instroom meer van stuurlieden vanuit de koopvaardij, waardoor de kennis van koopvaardijzaken bij de marine tanende is. De verminderde instroom van nieuw personeel speelt omgekeerd ook een rol bij de koopvaardij: daar neemt de kennis over marinezaken af doordat de verplichting van reders om dienstplichtigen aan te melden niet meer bestaat.

Een bijkomende moeilijkheid op koopvaardij-schepen is de aanwezigheid van buitenlandse bemanningen, waardoor het informeren van Nederlands gevlagde schepen niet gelijk hoeft te staan aan het informeren van Nederlandse bemanningen. De Koninklijke Marine zal het moeilijker krijgen om reservisten aan te trekken en er zal wellicht aan een vorm van horizontale

13 J.W.M. Schulten, *De Nederlandse krijgsmacht in een notendop* (Amsterdam, Bert Bakker, 2006), blz. 11.

14 Bureau Koopvaardijzaken van de Marinestaf is als zelfstandige eenheid al in 2000 wegbezuinigd en de liaisonfunctie is ondergebracht bij de afdeling Operaties.

instroming uit het maritieme bedrijfsleven gedacht moeten worden.

Tot slot

In de relatie met de handelsscheepvaart is veel veranderd. Tijdens de Koude Oorlog was het duidelijk dat bij een dreigend conflict de periode van oplopende spanning relatief kort was en dat het gezag over de koopvaardij relatief snel in militaire handen over zou gaan. De militairen bepaalden wanneer er gevaren werd en waar de schepen voeren. De invoering van RNCS was een eerste aanpassing waarin met de gewijzigde internationale omstandigheden rekening werd gehouden. Maar dit was niet volmaakt. De nieuwe NCAGS-doctrine biedt meer mogelijkheden om tijdens een crisis flexibel op de gewijzigde omstandigheden in te spelen.

Naast de aanpassingen binnen de NAVO vinden ook nationale veranderingen plaats, die grote gevolgen voor de defensieorganisatie hebben. Bij de overgang van *Control* naar *Cooperation and Guidance*, de nieuwe doctrine van de zeeverkeersorganisatie, spelen nog een aantal problemen. Het aantal individueel te begeleiden schepen is toegenomen doordat Defensie in meer landen inzet levert, maar ook doordat de gebieden waar de schepen voor bevoorrading doorvaren onveiliger zijn geworden. Piraterij is een onderwerp dat dagelijks het nieuws haalt, maar niet op de politieke agenda staat omdat er met Nederlandse schepen relatief weinig incidenten zijn.

Doordat de zeeverkeersorganisatie van een organisatie uit de Koude Oorlog is veranderd in een onderdeel van de organisatie van de Commandant der Zeestrijdkrachten wordt er veelvuldig een beroep gedaan op de reservisten voor invulling van de staf bij de Maritime Component Commander. Elke grote oefening heeft een NCAGS-cel van tussen de twintig en zestig reservisten geplaatst bij het hoofdkwartier, bij de MCC-staf aan boord, bij de SCP's en het

NATO Shipping Centre. Jaarlijks is er een vier-tal oefeningen. Daarnaast is de vraag voor begeleiding van koopvaardij-schepen door NLO's ook toegenomen bij verplaatsing van defensie-goederen over zee.

Is zeeverkeersorganisatie een vergeten taak van de Koninklijke Marine? Nee, zeker niet. Maar doordat de op zichzelf staande organisatie getransformeerd is in een geïntegreerd onderdeel van de Koninklijke Marine is ze niet meer zo zichtbaar als voorheen. De inspanning van de reservisten is de afgelopen vijf jaar echter enorm toegenomen ten opzichte van de slapende organisatie uit de Koude Oorlog. Maritime Component Commanders benutten deze organisatie steeds meer om maritieme scheepvaart beter in beeld te krijgen en deze te kunnen adviseren. Het werk blijft hoe dan ook hetzelfde en koopvaardijbescherming blijft per slot van rekening één van de taken van de Koninklijke Marine. ■

Literatuur

- Boscher, Ph. M., *De Koninklijke Marine in de Tweede Wereldoorlog, deel 1* (Franeker, Wever, 1984)
- CINCEASTLANT 1370/52, 11 maart 1999
- MC 376/1 Military Decision, Naval Cooperation and Guidance for Shipping (NCAGS)
- Ministerie van Defensie en ministerie van Buitenlandse Zaken, *Prioriteitennota 1993* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 1993)
- Ministerie van Defensie, *Reservistenbeleid 2005* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2005)
- Münching, L.L. von, *De Nederlandse koopvaardijvloot in de Tweede Wereldoorlog* (Middelburg, Den Boer, 1986)
- Naval Operational Analysis* (Naval Institute Press, Annapolis, 1968)
- Schulten, J.W.M., *De Nederlandse krijgsmacht in een notendop* (Amsterdam, Bert Bakker, 2006)
- SHAPE 3920.4.4/SHOPM/00 en SACLANT 3000/HC-514/Ser:NU0907, 16 oktober 2000
- Stanford, D., *Defence Equipped Merchant Ships* (Appleton-Century-Crofts, 1960)