Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2021–2022

29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies

AT

BRIEF VAN MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN DE MINISTER VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2021

In deze brief ontvangt u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Minister van Justitie en Veiligheid, de beleidsreactie van het kabinet op de onafhankelijke eindevaluatie van de Nederlandse artikel-100 bijdrage aan de *European-Led Mission Awareness Strait of Hormuz (EMASoH)*. De inzet vond plaats van 28 januari 2020 tot 28 juni 2020. De eindevaluatie is, in lijn met het besluit van het kabinet om toekomstige eindevaluaties van artikel 100-missies standaard volledig door een onafhankelijke partij te laten uitvoeren (Kamerstuk 27 925, AB van 20 mei 2020), uitgevoerd door *The Hague Center for Strategic Studies* (hierna: HCSS). Het kabinet is HCSS erkentelijk voor zijn rapport.

De beleidsreactie begint met een schets van de context waarin de Nederlandse bijdrage aan EMASoH heeft plaatsgevonden. Aansluitend worden de hoofdconclusies en aanbevelingen die het HCSS heeft gedaan één voor één geadresseerd. Hoewel in de eindevaluatie van HCSS wordt geconcludeerd dat Nederland met de bijdrage verantwoordelijkheid heeft genomen in een situatie waarin Europese belangen werden geschaad en zich daarmee solidair toonde ten aanzien van partners, bevat de eindevaluatie tegelijkertijd een aantal belangrijke kritische bevindingen over de inzet. Het kabinet erkent dat verschillende lessen getrokken kunnen worden uit de inzet, bijvoorbeeld ten aanzien van eenduidige formulering van de missiedoelstellingen, de medische keten en het diplomatieke spoor. Een aantal bevindingen wordt door het kabinet niet als zodanig dan wel in mindere mate herkend, zoals ten aanzien van de dreigingsanalyse, de verhouding tot de VS en de voorbereiding en inrichting van de missie. In het volgende deel zal hierop worden ingegaan. Omwille van de leesbaarheid zijn de bevindingen geclusterd per thema. Omdat onderhavige beleidsreactie terugblikt op de beëindigde Nederlandse missie-inzet, is deze opgesteld in de verleden tijd. EMASoH is echter nog altijd operationeel, en de doelstellingen die in het begin van de missie zijn

kst-29521-AT
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2021

geformuleerd zijn gehandhaafd. Nederland draagt momenteel met twee stafofficieren bij aan de missie.

Context

Op 29 november 2019 is de Tweede Kamer door de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie met een artikel-100 brief geïnformeerd over het besluit om met een fregat en een aantal stafofficieren bij te dragen aan EMASoH (Kamerstuk 29 521, nr. 398). De oplopende spanningen in de Golf-regio als gevolg van een aantal incidenten in mei en juni 2019 in de Golf van Oman en de Straat van Hormuz lagen ten grondslag aan het besluit om een bijdrage te leveren aan EMASoH. Bij de aanslagen raakten in totaal zes olietankers door explosies beschadigd. Ook werd in juli van datzelfde jaar een tweetal olietankers in de Straat van Hormuz geconfisqueerd. Naar aanleiding van de verslechterde maritieme veiligheidssituatie kwamen verschillende veiligheidsinitiatieven tot stand. De VS richtte het *International Maritime Security Construct* (IMSC) op. Frankrijk nam het initiatief voor de Europees-geleide coalitie EMASoH met inzet op zowel een operationeel als een diplomatiek spoor.

Bij het onderzoek naar de wenselijkheid en haalbaarheid van een bijdrage aan maritieme veiligheid in de Golfregio, heeft het kabinet verschillende inzetopties overwogen. Uitgangspunten hierbij waren preventie van verdere incidenten en de-escalatie van de spanningen. Nederland koos daarom bewust voor een inzet in de Europees-geleide missie EMASoH ten opzichte van andere initiatieven, omdat EMASoH een brede strategie omvatte met inzet op zowel een militair-operationeel als diplomatiek spoor. Dit sloot aan op de brede benadering die Nederland in zijn missies nastreeft. Het nemen van verantwoordelijkheid in Europees verband en het zijn van een solidaire en betrouwbare partner was daarnaast een belangrijke doelstelling voor de inzet in EMASoH. Nederland heeft hierdoor tevens de relatie met Frankrijk verbeterd. De Nederlandse bijdrage heeft in coalitieverband op grote waardering kunnen rekenen.

EMASoH beoogde via het militair-operationele spoor in te zetten op preventie van verdere incidenten. Dit spoor van de missie beperkte zich tot *maritime situational awareness* en ging uit van een *light footprint* van maximaal twee schepen en één of meer vliegtuigen met een relatief klein operatiegebied. Het diplomatieke spoor van EMASoH, gericht op de-escalatie van regionale spanningen en dialoog, was gericht op het vergroten van het draagvlak voor de missie in de regio. In de verdere uitwerking van het diplomatieke spoor besloten de EMASoH landen om een *Senior Civilian Representative* (SCR) aan te wijzen om dit spoor te leiden. Zoals vermeld in de aanvullende artikel 100 brief d.d. 24 januari 2020 (Kamerstuk 29 521, nr. 400) en in het verslag Raad Buitenlandse Zaken van 17 februari 2020 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2118) werd het mandaat van de SCR vastgesteld en werd de Nederlandse Ambassadeur Jeannette Seppen voor deze functie aangesteld. De SCR werd gemandateerd om met partners de verschillende visies en behoeften ten aanzien van maritieme veiligheid in de regio in kaart te brengen, vertrouwenwekkende maatregelen te identificeren en regionale dialoog te faciliteren. De missie was hiermee nadrukkelijk gericht op de-escalatie, die in de context van regionale spanningen onverminderd van belang blijft.

EMASoH is een ad-hoc coalitie buiten de bestaande structuren van de NAVO, de EU, of de VN. Nederland droeg als één van de eerste landen bij aan EMASoH, in een periode waarin de missie nog in de opstartfase verkeerde. De aankomst van het Nederlandse fregat Zr. Ms. De Ruyter in de Straat van Hormuz markeerde het moment dat de missie *fully*

operational capable (FOC) werd verklaard. Het feit dat de Nederlandse bijdrage onderdeel was van de opstartfase van een missie in een nieuw ad-hoc samenwerkingsverband, plaatst de inzet in een bijzondere context. Zo moest in hoog tempo een multinationaal hoofdkwartier worden gecreëerd en het institutionele kader van de missie moest door de deelnemende landen worden ontwikkeld. Ook het diplomatieke spoor moest worden opgestart, wat inhield dat de landen in de regio bekend moesten raken met EMASoH alvorens diplomatieke inspanningen konden worden ontplooid. De uitbraak van COVID-19 in het missiegebied slechts een paar weken na het actief worden van de missie, bracht beperkingen met zich mee ten aanzien van de diplomatieke activiteiten. De pandemie resulteerde bovendien in restrictievere en verzwaarde omstandigheden voor de bemanning.

Aanbevelingen en conclusies

De politieke opdracht, het gehanteerde juridisch kader en de militaire opdracht

> Conclusie 1: *«De politieke opdracht om de vrije doorvaart te waarborgen strookte niet met het gehanteerde juridische kader en de militaire opdracht. [...]» – Bijlage HCSS Evaluatie EMASoH p. 38.*

In de wens om bij te dragen aan de maritieme veiligheid in de Golfregio, hanteerde het kabinet de volgende twee uitgangspunten: preventie van verdere incidenten en de-escalatie van de spanningen. Met de inzet van het fregat via EMASoH beoogde het kabinet een preventief effect te sorteren om op die manier bij te dragen aan het voorkomen van verdere acties van welke actor dan ook tegen commerciële schepen en de daarmee samenhangende toename van verder oplopende spanningen. Hiermee streefde het kabinet ernaar bij te dragen aan het waarborgen van de vrije doorvaart.

De Nederlandse inbreng aan EMASoH werd door de Golflanden geaccepteerd als Europees alternatief om via een de-escalerende werkwijze de spanningen in de regio terug te dringen. Met de bijdrage van het fregat heeft Nederland een belangrijke rol gespeeld in het opstarten van EMASoH. Sinds de start van de missie hebben zich geen grootschalige incidenten in de Straat van Hormuz voorgedaan. Het kabinet erkent dat het per definitie ingewikkeld is om vast te kunnen stellen of de aanwezigheid van het fregat dit preventieve effect heeft bewerkstelligd of hieraan heeft bijgedragen.

Het kabinet is van mening dat er wel effecten zijn bereikt. Allereerst leverde de aanwezigheid van het fregat Zr. Ms. De Ruyter een bijdrage aan de militaire presentie in de regio, wat het inzicht in de situatie ter plaatse vergrootte. EMASoH betreft een maritieme *awareness* missie, met als voornaamste doel een beeld van het *«pattern of life»* op te bouwen: een schets van de situatie ter plaatse op basis waarvan afwijkende handelingen kunnen worden geïdentificeerd. Het vermogen om informatie te vergaren, daar conclusies aan te verbinden en daarmee de incidenten aan actoren toe te kunnen te schrijven, resulteerde mogelijk in een drempelfunctie. Op deze manier kon de inzet een positieve bijdrage leveren aan de maritieme veiligheid in de regio zonder een offensief mandaat.

Het is tot slot belangrijk te benadrukken dat het kabinet nimmer de doelstelling heeft gehad om met Zr. Ms. De Ruyter een afschrikkende werking te bewerkstelligen. In de militaire maritieme doctrine bestaat een significant verschil tussen enerzijds preventief en anderzijds afschrikkend optreden. Het kabinet onderschrijft de stelling van het rapport niet dat

door het kabinet impliciet is verondersteld dat een afschrikkend effect vanuit louter aanwezigheid zou uitgaan. Bij preventief optreden ligt de nadruk, zoals hierboven geschetst, op het gebruik van het militaire machtsmiddel ter ondersteuning aan (militaire) preventieve diplomatie. Preventieve maritieme inzet wordt gekenmerkt door onder andere maritieme samenwerking met partnerlanden en langdurige presentie. Kenmerkend is tevens de nadrukkelijke samenhang met diplomatie en de afwezigheid van het gebruik van geweld. De doelstelling van de Nederlandse bijdrage moet worden gelezen in de bredere context van deze insteek en het oogmerk van EMASoH, zoals ook toegelicht in de artikel 100-brief. Desalniettemin constateert het kabinet op grond van het rapport dat er een verschil van interpretatie is ontstaan door de formulering om een bijdrage te leveren aan het «waarborgen» van de vrije doorvaart. Het kabinet heeft getracht de missiedoelstellingen helder te duiden in de communicatie richting de Tweede Kamer, maar trekt hieruit de les dat het nodig is deze in het vervolg eenduidiger te formuleren. Het belang van heldere en eenduidige formulering van de doelstelling(en) van een artikel 100-missiebijdrage is reeds door het kabinet onderstreept in de Kamerbrief van 29 mei 2020 over de toekomstige invulling van monitoring en evaluatie van artikel 100-missie, die een aantal maanden na de artikel 100-brief EMASoH volgde. In deze Kamerbrief is toegezegd om bij toekomstige artikel 100-missies standaard monitoring en evaluatie als aandachtspunt op te nemen. Het doel is daarbij om al bij het vormgeven van een missiebijdrage bewuster stil te staan bij de manier waarop voortgang van de inzet zal worden gemeten en hoe zal worden beoordeeld in welke mate de doelstellingen binnen de context en parameters van de missie realiseerbaar zijn c.q. zijn behaald.[1]

Dreigingsbeeld

> Conclusie 2: *«De dreiging tegen operatie Agénor werd op basis van een aantal veronderstellingen als laag ingeschat. [...]» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 38.*

Het kabinet kan zich niet vinden in de conclusie van het rapport omtrent het dreigingsniveau tegen operatie Agénor, het militaire component van EMASoH. Het kabinet benadrukt de veiligheid van missiepersoneel en missie-uitvoering zeer serieus te nemen, en derhalve altijd te zorgen voor een nauwkeurige veiligheids- en dreigingsanalyse door de inlichtingendiensten voorafgaand en gedurende de missie-uitvoering. Het in kaart brengen van de veiligheidsrisico's voor de operatie als geheel en voor het Nederlandse personeel in het bijzonder vormen bovendien een standaard onderdeel van het besluitvormingsproces, conform het Toetsingskader 2014.[2]

In de artikel-100 brief is aangegeven dat een Nederlands schip in de regio in theorie te maken kon krijgen met geweldsincidenten. Deze dreiging werd echter als laag ingeschat. Over informatie die ten grondslag ligt aan een dreigingsinschatting kan in het openbaar geen mededeling worden gedaan. In het geval wél escalatie zou optreden, was het schip erop ingericht zich te kunnen verdedigen en weg te varen. Het luchtverdedigings- en commando fregat Zr. Ms. De Ruyter was voor deze missie volledig opgewerkt en uitgerust met de mensen en middelen om zichzelf, en nabije partnerschepen, tegen aanvallen in het hoogste geweldspectrum te verdedigen. Ook bij mogelijk grotere dreiging konden EMASoH-partners op aanvraag bij Frankrijk rekenen op luchtsteun. Daarnaast was er geregeld contact tussen EMASoH en IMSC over de

[1] Kamerstuk I, 2019–2020, 27 925, nr. AB
[2] Kamerstuk II, 2011–2012, 9521, nr. 191

veiligheidssituatie. In geval van uiterste escalatie, kon uitgegaan worden van NAVO-partnersteun.

Tijdens de missie is gebleken dat Iran inderdaad onderscheid maakte tussen IMSC en EMASoH, ook na het oplopen van de spanningen tussen de VS en Iran en de dood van de Iraanse generaal Soleimani. Gerapporteerde ervaringen van Zr. Ms. De Ruyter op zee wezen er op dat Iran precies wist welke eenheden tot welke missie behoorden. De benaderingen van Zr. Ms. De Ruyter door Iraanse schepen waren veilig en professioneel: de veilige afstand werd bewaard, er waren geen gevaarlijke manoeuvres en misverstanden werden voorkomen. De benadering van Nederlandse en Franse schepen door Iran was vriendelijker en minder assertief dan de manier waarop Iran schepen van het VK en de VS benaderde. Op basis van de dreigingsanalyse was vasthouden aan het dreigingsniveau «laag» gerechtvaardigd. Dat het risico op fouten en misperceptie significant toenam tijdens de missie, zoals gesteld in de conclusie van het rapport, kon op basis van de dreigingsanalyse niet worden aangenomen.

De stelling in het rapport dat Nederland er vanuit ging een wijziging in Iraanse intenties vooraf waar te kunnen nemen, wordt niet door het kabinet herkend. Het kabinet wijst er op dat gepoogd werd eventuele gewijzigde intenties in een zo vroeg mogelijk stadium op te merken, maar dat nooit de garantie bestaat dat dit succesvol is. Het kabinet benadrukt dat een dreigingsinschatting een momentopname is en blijft, die de meest waarschijnlijke ontwikkeling schetst. Dit dreigingsniveau is voorafgaand aan de missie vastgesteld en tijdens de missie op continue basis gemonitord aan de hand van beschikbare informatie, waarbij ook informatie van bondgenoten en ervaringen vanuit de operatie werden meegenomen. Er was gezien de ongewijzigde beoordeling geen noodzaak dit dreigingsniveau te herzien. Wel is gedurende de missie veelvuldig contact geweest tussen de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en het Nederlandse fregat alsook met het EMASoH-hoofdkwartier en NAVO-partners om actuele ontwikkelingen in het operatiegebied te duiden.

Verhouding ten opzichte van de Verenigde Staten

> Conclusie 3: *«De risico's voor Zr. Ms De Ruyter werden vergroot doordat de VS, als gevolg van de wijze waarop NL zich van het IMSC had afgekeerd en de wijze waarop dit werd verwoord in de Artikel 100-Brief, formeel weigerde deconflictie en tactische informatie met Nederland te delen. [...]» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 38.*

> Aanbeveling 5: *«Gezien het feit dat Europese missies sterk leunen op Amerikaanse steun, dient dit voorafgaand aan de inzet te worden geregeld.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

> Aanbeveling 6: *«Zonder Amerikaanse steun is een Europees geleide missie niet goed mogelijk. Deze conclusie is van belang voor toekomstige missies en de discussies over het streven naar Europese Strategische Autonomie (ESA). Onderzocht dient te worden welke minimale eisen in Europees verband aan command, control, communications, intelligence, surveillance and reconnaissance (C3ISR) en andere enablers zoals tanker support moet worden voldaan.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

De VS is een onmisbare partner voor het behoud van de Nederlandse vrede, veiligheid en welvaart. Nederland en de VS zijn bondgenoten en werken op het gebied van veiligheid nauw samen. Er is over het algemeen

sprake van goede deling van inlichtingen en informatie, zowel bilateraal als in NAVO-verband. De VS is in gesprekken geïnformeerd over het Nederlandse besluitvormingsproces en is proactief op de hoogte gesteld van het Nederlandse besluit om een bijdrage te leveren aan EMASoH en niet aan IMSC. De VS had liever gezien dat Nederland IMSC had versterkt. Tegelijkertijd onderstreepte de VS in algemene zin het belang van een Nederlandse militaire bijdrage aan maritieme veiligheid in de Golf. De contacten tussen de VS en Nederland over maritieme veiligheid in de Golfregio zijn in algemene zin goed. In onderlinge contacten heeft Nederland aan de VS duidelijk gemaakt wat de beweegredenen waren voor inzet binnen EMASoH en niet binnen IMSC. Hiervan werd kennis genomen en dit stond verdere contacten niet in de weg.

Het rapport stelt dat de VS formeel heeft geweigerd samen te werken met Nederland met betrekking tot EMASoH. Een dergelijke formele weigering is het kabinet niet bekend, maar er werd wel initiële terughoudendheid ervaren betreffende de militaire samenwerking tussen IMSC en EMASoH. Enerzijds was er wekelijks contact tussen beide missies ten behoeve van de-conflictie en coördinatie, waarbij ook de algehele veiligheidssituatie werd besproken. Anderzijds kwamen gestructureerde vormen van het delen van waarnemingen en informatie niet tot stand. De beeldopbouw door de onafhankelijk opererende EMASoH-eenheden nam hierdoor meer tijd in beslag. Dit is in de planningsfase uitgebreid aan bod geweest en werd deels ondervangen door zelf opgebouwde EMASoH-datanetwerken in nauwe samenwerking met Frankrijk en geleid door het operationele hoofdkwartier. Op tactisch niveau, zijnde het schip, de vliegende eenheden en het *Fleet Headquarter* (FHQ), is in de loop der tijd wel toegang verkregen tot informatie en waarnemingen van IMSC. Ook op andere logistieke vlakken werd nauwer samengewerkt tussen EMASoH en IMSC. Zo is onder andere gebruik gemaakt van de Amerikaanse bevoorradingsschepen.

Het opzetten van en de deelname aan de EMASoH-missie heeft laten zien dat het mogelijk was om in Europees verband een missie uit te voeren naast een door de VS-geleide missie. Desalniettemin erkent het kabinet dat het uitvoeren van operaties in de Perzische Golf zonder formele vorm van samenwerking met de VS moeizamer bleek dan oorspronkelijk verwacht. Voor wat betreft de-conflictie en coördinatie met andere militaire entiteiten, zal in de planning van een toekomstige inzet meer aandacht uitgaan naar de aansluiting van de missie op relevante datanetwerken.

In EU-verband wordt momenteel gewerkt aan het Strategisch Kompas, waarin zal worden bepaald waartoe de EU op het gebied van veiligheid en defensie de komende vijf tot tien jaar in staat moet zijn en hoe dat gerealiseerd moet worden. Hierin spelen *critical enablers* (zoals inlichtingenmiddelen) een grote rol. Het verder ontwikkelen en verwerven van cruciale capaciteiten in Nederland, in Europa en binnen de EU zal het in de toekomst beter mogelijk maken om effectiever op te treden in Europees- en EU-verband. Het uitgangspunt van het kabinet blijft dat zoveel mogelijk met bondgenoten zoals de VS wordt samengewerkt.

Medische keten

> Conclusie 4: *«De Artikel 100-brief stelt dat bij dit soort maritieme operaties niet aan alle medische normen kan worden voldaan. [...]» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 39.*

Aanbeveling 8: *«Medevac dient voor aankomst in het inzet gebied te zijn geregeld. Als dit niet het geval is dienen de risico's expliciet benoemd en aanvaard te worden of dient de missie geen doorgang te vinden.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

Het kabinet heeft de Tweede Kamer in de artikel 100-brief over de inzet in EMASoH geïnformeerd over de medische voorzieningen in het missiegebied.[3] Hier is vermeld dat de bekende planmatige 10-1-2 afdekking bij maritieme operaties gezien de geografische factoren niet uitvoerbaar en ook niet van kracht is. De 10-1-2 keten schrijft voor dat een patiënt binnen 10 minuten eerste hulp ontvangt, binnen een uur een arts aanwezig is en binnen 2 uur chirurgische hulp kan worden verleend. Tijdens de inzet is gestreefd naar een keten die hierbij zo dicht mogelijk aansluit. In het planningsproces is rekening gehouden met de lokale omstandigheden met een weerslag op de tijdlijn voor chirurgische hulp. De risico's met betrekking tot de medische keten zijn vooraf geïdentificeerd en waar mogelijk gemitigeerd. De restrisico's met bijbehorende oorzaken zijn op het hoogste militaire niveau geaccepteerd. Aan boord van Zr. Ms. De Ruyter werd door de Medische Actiedienst, de aanwezige verpleegkundige en de scheepsarts de eerste opvang goed afgedekt. Voor de tweedelijnszorg werd, zoals gebruikelijk bij maritieme operaties, teruggevallen op hospitalen op de wal.

Het kabinet erkent dat het organiseren van de tweedelijnszorg in het operatiegebied gecompliceerder bleek dan vooraf voorzien, en beter had moeten worden gedaan. In het operatieplan van EMASoH werd aangegeven dat medische ondersteuning een nationale verantwoordelijkheid was. Dit betekende dat de Nederlandse inzet zelf verantwoordelijk was voor het verkrijgen van diplomatieke goedkeuring voor toegang tot de Golfstaten, toegang tot medische voorzieningen en de beschikbaarheid van *Search and Rescue* capaciteiten. EMASoH-partnerlanden en het hoofdkwartier van de missie zouden hierbij ondersteunen. Voorafgaand aan de inzet heeft Defensie de ziekenhuizen in de regio verkend, en werd geconstateerd dat de beschikbare medische capaciteit van goede kwaliteit en afdoende beschikbaar was, conform de Nederlandse standaard. Het verkrijgen van de diplomatieke goedkeuring voor toegang tot de Golfstaten om deze ziekenhuizen te kunnen aandoen, verliep echter moeizamer dan verwacht. Om de afvoerketen van schip naar land te verbeteren, stuurde Defensie aan op het verbeteren van lokale contacten door onder andere de defensie attaché en de Nederlandse militairen op het hoofkwartier. Desalniettemin werd door de Golfstaten geen vlotte diplomatieke goedkeuring afgegeven om aan land te gaan. Frankrijk had dankzij de goede en lang lopende militaire contacten in de Golfregio vanwege zijn structurele presentie een veel betere regionale ondersteuning dan Nederland. Nederland leunde daardoor inderdaad op het Franse netwerk. De toegang tot de ziekenhuizen werd verder bemoeilijkt door de uitbraak van COVID-19 in de Golfregio. Gedurende het planningsproces in aanloop naar de inzet speelde het virus nog geen rol van betekenis. De uitbraak zorgde er gedurende de inzet echter voor dat landen in de regio terughoudender werden om patiënten van buitenaf op te nemen in hun ziekenhuizen.

De les die het kabinet uit deze ervaring trekt, is dat in het operationele planningsproces meer aandacht dient uit te gaan naar het onderkennen en begrijpen van de militair-diplomatieke relaties en de lokale bureaucra-

[3] Dit is conform de toezegging in de Kamerbrief «Beleidsreactie op het OVV rapport «Mortieron-geval Mali» (28 maart 2018), waarin staat dat een risicoanalyse, gericht op alle veiligheidsaspecten van de inzet, een vast onderdeel vormt van de besluitvorming over de inzet van militairen of een verlenging van de inzet. (Kamerstuk II, 2017–2018, 34 775 X, nr. 94)

tische processen. De mogelijkheid tot het verkrijgen van diplomatieke goedkeuring voor toegang tot in dit geval de Golfstaten, vormt hierin een belangrijk component. In de toekomst dienen indien mogelijk concretere afspraken gemaakt te worden voorafgaand aan een missie, zodat een uitgezonden eenheid wordt ontlast. Door het uitvoeren van lokale werkbezoeken en gesprekken met betrokken autoriteiten kan dit beter worden voorbereid. Het verkrijgen van diplomatieke goedkeuring voor toegang is echter geen vanzelfsprekendheid, en dit risico zal niet altijd volledig kunnen worden ondervangen.

Diplomatiek spoor

> Conclusie 5: *«Het diplomatieke spoor was een Nederlandse politieke wens die door Frankrijk niet gedeeld werd, maar geaccepteerd werd in ruil voor Nederlandse steun. [...]» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 39.*

> Aanbeveling 1: *«De benoeming van de SCR was voor 6 maanden. Dit is te kort om iets van de grond te krijgen. In dit geval dient een benoeming voor minimaal 1 jaar te zijn, met een tussentijdse evaluatie na 6 maanden en een verzekerde aflossing.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

> Aanbeveling 3: *«Deze strategie [t.a.v. bepaalde regio] dient richting gevend te zijn voor de borging van het diplomatiek spoor na het vertrek van een Nederlandse militaire deelname.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

De uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in EMASoH waren preventie en de-escalatie. Het ontwerp van de missie sloot hierbij nauw aan vanwege de twee sporen aanpak. Het diplomatieke spoor van EMASoH is gericht op het bevorderen van bewustzijn, (regionale) dialoog en samenwerking ten aanzien van maritieme veiligheidszaken tussen alle belanghebbenden in de Golfregio. Het kabinet herkent het beeld niet dat het diplomatieke spoor van EMASoH een Nederlandse politieke wens was die door Frankrijk niet gedeeld werd. Het diplomatieke spoor van EMASoH is door Frankrijk zelf bij het ontwerp van de missie geïntroduceerd. Het is altijd de intentie geweest om een missie op te zetten die ondersteunend zou zijn aan diplomatie en gericht op de-escalatie en dialoog. Indien voorzichtigheid te bemerken was binnen EMASoH ten aanzien het diplomatieke spoor, is dit naar de mening van het kabinet vooral te herleiden naar de wens om het spoor goed en duidelijk af te bakenen, ook in relatie tot het mandaat van de Hoge Vertegenwoordiger van de EU in de Golfregio. De-conflictie en complementariteit stonden hierbij centraal.

Het was aan het coalitieverband van EMASoH om het diplomatieke spoor uit te werken, zoals ook vermeld in de aanvullende artikel-100 brief van 24 januari 2020. In het debat over de artikel-100 procedure toonde de Tweede Kamer veel belangstelling voor het diplomatieke spoor van de missie, waarbij door het kabinet de toezegging werd gedaan de Tweede Kamer te informeren over ontwikkelingen hieromtrent. In lijn hiermee heeft Nederland in de uitwerking van het diplomatieke spoor binnen EMASoH een proactieve rol opgenomen. De deelnemende landen aan EMASoH kwamen in de uitwerking van het diplomatieke spoor gezamenlijk tot een mandaat voor de SCR. Zoals vermeld in het verslag Raad Buitenlandse Zaken van 17 februari 2020 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2118) is op initiatief van Nederland de Nederlandse ambassadeur Jeannette Seppen aangesteld als SCR voor EMASoH. Het invullen van de SCR-positie sloot aan bij de bredere Nederlandse inzet op diplomatieke oplossingen voor de spanningen in de Golfregio.

Gegeven de complexe politieke context was binnen de coalitie vanaf het begin duidelijk dat het bereiken van concrete resultaten middels diplomatieke inspanningen in dit domein een proces van lange adem zou zijn. Dit heeft het kabinet ook als zodanig benadrukt in de Kamerbrief «Update Nederlandse bijdrage ter versterking van de maritieme veiligheid in de Golfregio».[4] De COVID-19 pandemie heeft daarnaast grote implicaties gehad op de daadwerkelijke uitvoering van dit spoor omdat reizen naar de regio niet mogelijk was. De gevoeligheid van het onderwerp leende zich niet voor digitale consultaties op hoogambtelijk niveau. Hiervoor is onderling persoonlijk contact en vertrouwen nodig. Desondanks heeft SCR Seppen gedurende haar mandaat belangrijke initiërende stappen gezet op het diplomatieke spoor van EMASoH. Vlak voor de COVID-19 uitbraak bracht zij in februari 2020 een bezoek aan de Verenigde Arabische Emiraten, Saudi-Arabië, het hoofdkwartier van EMASoH en Iran, in het kielzog van het bezoek aan de regio van de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken, Stef Blok. Tijdens haar bezoek heeft SCR Seppen de missie en haar rol kunnen toelichten. Vervolgens heeft zij onder meer de politieke omgeving van de missie nader in kaart gebracht en manieren geïdentificeerd om de dialoog tussen belanghebbenden te faciliteren. Hiervoor heeft zij contact gelegd met denktanks en wetenschappers, die bezig zijn met initiatieven die nauw aansluiten bij het mandaat van EMASoH. Ook hebben consultaties (op werkniveau) plaatsgevonden met de EMASoH landen onder leiding van de SCR en zijn (stille) diplomatieke initiatieven ontwikkeld. Een benoeming van zes maanden van een SCR is echter te kort om het diplomatieke spoor van de grond te krijgen. Zeker in een beginfase van een missie en in een context van complexe regionale spanningen had een langere benoeming meer ruimte gegeven om duurzame relaties in de regio op te bouwen. Het kabinet onderschrijft derhalve de aanbeveling uit het rapport.

Bij de *Senior National Representative* in het *Fleet Headquarter* in Abu Dhabi en de commandant van het fregat is de indruk ontstaan dat Zr. Ms. De Ruyter door terughoudend optreden richting Iraanse eenheden en door directe communicatie met de Iraanse autoriteiten werd getolereerd en niet tegengewerkt. Iraanse eenheden communiceerden op professionele wijze met EMASoH eenheden. De Nederlandse SCR Seppen speelde een belangrijke rol in de acceptatie, door het overbrengen van de doelen van de missie tijdens haar bezoek aan de regio.

Ten aanzien van het borgen van het diplomatieke spoor, dient benadrukt te worden dat dit spoor niet enkel bij Nederland ligt, maar een integraal onderdeel vormt van EMASoH. De borging daarvan is dan ook een gezamenlijke EMASoH verantwoordelijkheid. Er heeft een zorgvuldige overdracht van taken plaatsgevonden aan de opvolger van SCR Seppen, de Deense ambassadeur Julie Pruzan-Jørgensen die deze functie op 17 augustus 2020 overnam. Op dit moment wordt het diplomatieke spoor getrokken door de nieuwe Deense ambassadeur Jakob Brix Tange.

Artikel-100 en het Toetsingskader

> Aanbeveling 2: *«De vraag hoe een missie in de strategie van Nederland ten aanzien van een bepaalde regio past, zou onderdeel moeten zijn van het toetsingskader.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

[4] Kamerstuk II, 2019–2020, 29 521 nr. 400

Aanbeveling 4: *«Deelname aan een missie en de keuze van het operationele kader heeft geopolitieke implicaties. Deze implicaties zouden beter in de Artikel 100-brief moeten worden beschreven.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

Aanbeveling 9: *«Het verwerven van politieke steun kan leiden tot het opnemen van onhaalbare doelstellingen in de Artikel 100-brief. Het diplomatieke spoor, hoe noodzakelijk dit ook kan zijn, is hiervan een voorbeeld. Dit geldt ook voor het «waarborgen» van de doorvaart door de Straat van Hormuz. De haalbaarheid van politieke wensen dient vooraf nadrukkelijk te worden getoetst.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.*

Bij het beoordelen van de wenselijkheid en haalbaarheid om bij te dragen aan missies en operaties, is het staand beleid van het kabinet om te bezien in hoeverre deze bijdrage past in de strategie van Nederland ten aanzien van een bepaalde regio en mogelijke geopolitieke implicaties van deelname aan een missie. Het kabinet schaart deze beoordeling onder de toetsing van de politieke aspecten zoals omschreven in het Toetsingskader 2014.[5] Hierbij wordt onder meer gekeken naar de politieke context van het conflict, de politieke risicoanalyse van de bestaande situatie ook met het oog op de toekomst, en de rol van de militaire operatie in het politieke proces. Ook wordt aandacht besteed aan de samenhang van politieke aspecten, militaire aspecten en, indien van toepassing, aspecten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zodat een integrale weging van wenselijkheid en haalbaarheid plaatsvindt die wordt meegenomen in het besluit van het kabinet. Vanwege de bredere Nederlandse belangen in de regio, koos het kabinet – zoals uiteengezet in de artikel 100-brief – bewust voor inzet in EMASoH ten opzichte van andere veiligheidsinitiatieven omdat EMASoH ook een diplomatiek spoor omvat. Hiermee sloot de bijdrage aan EMASoH aan bij inzet op de-escalatie van regionale spanningen in de Golf en was daarmee ondersteunend aan diplomatieke inspanningen ten aanzien van de Golfregio, ook breder dan het maritieme domein.

Het kabinet herkent zich niet in de stelling uit het rapport dat het diplomatieke spoor een onhaalbare doelstelling is die werd opgenomen om politieke steun te verwerven. In het geval van EMASoH was het kabinet ervan overtuigd dat het ontwerp van de missie, met zowel militair-operationele als diplomatieke inzet gericht op de-escalatie, het best aansloot bij de complexiteit van de regionale spanningen. Zoals eerder aangegeven, waren preventie en de-escalatie voor het kabinet de belangrijkste uitgangspunten voor de inzet. De belangstelling van de Tweede Kamer voor het diplomatieke spoor sloot derhalve naadloos aan bij de inzet van het kabinet.[6] Hetzelfde geldt voor de doelstelling «bijdragen aan waarborgen van» de doorvaart door de Straat van Hormuz. Zoals eerder in deze kabinetsreactie aangegeven moet de uitleg van deze doelstelling worden gelezen in de context van de missie EMASoH. Vanwege de de-escalatoire opzet van de missie werd hier gekozen voor een mandaat gericht op preventie en dialoog.

Voorbereiding en inrichting van de missie

Aanbeveling 7: *«De risico's voor de bemanning zijn meer dan alleen de perceptie van de dreiging in het inzetgebied. De technische staat van het ingezette fregat, de kwaliteit van de bemanning, de*

[5] Kamerstuk II, 2011–2012, 9521 nr. 191

[6] Toezegging van de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens het Algemeen Overleg van 18 december 2019 over de artikel-100 procedure EMASoH.

informatiedeling met andere landen en de haalbaarheid van politieke opdrachten zijn evenzeer bepalend.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 40.

Aanbeveling 10: *«Nederland dient op alle niveaus van de commandostructuur te zijn vertegenwoordigd om invloed te kunnen uitoefenen.» – HCSS Eindevaluatie p. 41.*

Aanbeveling 11: *«De tijd tussen de incidenten die aanleiding voor de missie waren en de inzet van Zr. Ms. De Ruyter zelf, duurde lang. Dit leidt tot de vraag of een missie die juist ontwikkeld was voor een snelle inzet, nog wel doorgang moet vinden. Anderzijds zou de procedure zodanig kunnen worden aangepast dat deze in veel kortere tijd kan worden doorlopen. Kan dit niet, dan kan van deelname worden afgezien.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 41.*

Aanbeveling 12: *«Reders en andere belanghebbenden dienen meer bij de voorbereiding van een missie te worden betrokken en wellicht ook bij de informatieopbouw. Voor hen zou ook een point of contact kunnen worden ingericht.» – Bijlage HCSS Eindevaluatie p. 41.*

De militaire missie is uitgegaan van een *light footprint* bestaande uit maximaal twee schepen en één of meer vliegtuigen. Het operatiegebied bestond uit het westelijke deel van de Golf van Oman (internationale wateren) de straat van Hormuz (internationale zeestraat) en het oostelijke deel van de Perzische Golf (internationale wateren). De Nederlandse inzet bedroeg een fregat met boordhelikopter en een aantal stafofficieren voor het Frans-geleide hoofdkwartier. De Nederlandse bijdrage viel onder lokaal commando van de commandant van het FHQ, dat deel uitmaakte van het bestaande Franse Joint Hoofdkwartier in Abu Dhabi. De Nederlandse Commandant der Strijdkrachten behield te allen tijde *Full Command* (FULLCOM) over de Nederlandse eenheden.

Risicoanalyse

Met betrekking tot voorbereiding en inrichting van de missie, stelt het rapport dat de risico's voor de bemanning meer zijn dan alleen de perceptie van de dreiging in het risicogebied. Dit onderschrijft het kabinet volledig en is ondersteunend aan bestaand beleid. Een risicoanalyse, gericht op alle veiligheidsaspecten van de inzet, vormt een vast onderdeel van de planning en besluitvorming over de inzet van militairen.[7] Voor iedere missie wordt een geclassificeerde «Verbeterde Risico Analyse Operationeel» opgesteld. Hierin worden de risico's geïdentificeerd, gekwalificeerd en zoveel mogelijk gemitigeerd of geaccepteerd. Ter voorbereiding van de inzet van Zr. Ms. De Ruyter is deze analyse besproken tijdens het verstrekken van de operatieopdracht aan het schip en de aansluitende scenariosessie. Hierin werden verschillende scenario's van escalatie en daarbij behorende handelingsopties behandeld. Bij deze scenariosessie waren naast het commandoteam van het schip ook vertegenwoordigingen van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en de MIVD aanwezig. De uitkomsten van de scenariosessie zijn in de operatieplannen verwerkt en besproken met de EMASoH-partners en het uitvoerende FHQ. Gedurende de missie vond een continue beoordeling plaats van de verschillende risico-elementen door de commandant, en werd aansluitend gehandeld naar oordeel van zaken.

[7] Kamerstuk II, 2017–2018, 34 775 X, nr. 94

Commandostructuur

Het kabinet erkent in algemene zin dat vertegenwoordiging van Nederland op alle niveaus in een commandostructuur bevorderlijk kan zijn voor de aansluiting op en beïnvloeding van de missie. Tijdens de inzet in het kader van EMASoH was Nederland aanwezig op vrijwel alle niveaus binnen de missie. Op politiek-militair niveau leverde Nederland de SCR, tevens voorzitter van de *Political Contact Group*. Op stafniveau vervulde Nederland een kwart van de functies, waarvan drie sleutelposities. Ten slotte werd op tactisch niveau Zr. Ms. De Ruyter en haar helikopter ingezet. Hierdoor was een unieke keten van Nederlandse capaciteiten aanwezig binnen de gehele missie. Door periodieke afstemming tussen de verschillende nationale entiteiten ontstond een eenduidig beeld van zowel het militaire spoor alsmede het diplomatieke spoor van EMASoH.

In de bevelsstructuur werd gekozen om het bestaande regionale Franse hoofdkwartier in Abu Dhabi als operationeel hoofkwartier (OHQ) aan te wijzen. Andere EMASoH-partners waren in dit hoofdkwartier niet vertegenwoordigd. Een gedeelde observatie binnen EMASoH is dat het OHQ de multilaterale operatie beperkt aanstuurde en voornamelijk gericht was op de Franse nationale missies in de regio. Besloten werd om diverse OHQ-taken over te hevelen naar het FHQ-niveau. Dit kwam de snelle opbouw en uitrol van de operatie ten goede en in een latere fase de daadkracht om concrete producten op te leveren. Vanwege deze taakverdeling tussen OHQ en FHQ heeft het feit dat Nederland niet vertegenwoordigd was in het OHQ niet geleid tot tekortkomingen in de uitvoering.

Tijdsverloop tussen incidenten en missie-ontplooiing

Het kabinet is van mening dat de deelname tijdig is vormgegeven. Op het moment dat Zr. Ms. De Ruyter in het operatiegebied aankwam, was de situatie in de Golfregio nog altijd gespannen, wat de bijdrage actueel en nodig maakte. In de tweede helft van 2019 werden verschillende inzetmogelijkheden ontwikkeld in reactie op de spanningen in de Golfregio, onder andere door de VS en Frankrijk. Het kabinet heeft de verschillende initiatieven overwogen en onderzocht welke daarvan het beste aansloot bij de kabinetsstandpunten. Ook is er tijd besteed aan het op ordentelijke wijze onttrekken van Zr. Ms. De Ruyter aan de NAVO-activiteit waar het schip aanvankelijk aan was gecommitteerd, en een alternatieve militaire planning op te lopen. Daarbij komt dat de doelstellingen van EMASoH, de-escalatie en *maritime situational awareness*, geen snelle interventiemacht benodigde. Het kabinet heeft gekozen voor zorgvuldigheid boven snelheid, en is van mening dat het besluitvormingsproces en het militaire planningsproces aan Nederlandse zijde rondom deze inzet, gezien de geschetste omstandigheden, niet uitzonderlijk lang in beslag heeft genomen.

Betrokkenheid van de reders

Het kabinet stond in de voorbereiding van de missie gedurende de uitvoering in contact met Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR). De KVNR verwelkomde de Nederlandse bijdrage aan EMASOH. De KVNR gaf daarbij aan dat de koopvaardij het meeste baat heeft bij de-escalatie ten opzicht van andere vormen van militaire inzet. De *light footprint* van EMASoH met diplomatiek spoor sloot hier goed bij aan. Binnen Nederland is de relatie met de reders adequaat en is er sprake van regelmatig contact.

Ter afsluiting

De eindevaluatie van het HCSS bevat een aantal waardevolle aanbevelingen, die het kabinet waar relevant in de toekomstige voorbereiding en uitvoering van Nederlandse bijdragen aan missies mee zal nemen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

De Minister van Defensie,
H.G.J. Kamp