



De vrije zee onder vuur

Evaluatie Nederlandse inzet op
maritieme veiligheid in de Rode Zee

December 2025

uatie Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in de Rode Zee | IOB | Evaluatie Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in de Rode Zee | IOB | Evaluatie Nederlandse



De vrije zee onder vuur

Evaluatie Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in de Rode Zee

December 2025

Samenvatting

Inleiding

De Rode Zee is sinds november 2023 een strijdtoneel van geopolitieke spanningen in het Midden-Oosten. De Houthi's vallen vanuit Jemen internationale koopvaardij en marineschepen aan, naar eigen zeggen uit solidariteit met Gaza. Die aanvallen bedreigen de scheepvaart en vrije doorvaart op een cruciale handelsroute. Diplomatiek en militair wordt gepoogd de Houthi-aanvallen een halt toe te roepen. Nederland draagt sinds december 2023 schepen en stafofficiëren bij aan twee maritieme operaties: EU-operatie EUNAVFOR Aspides en het *de facto* Amerikaanse Operation Prosperity Guardian. Tegelijkertijd geeft Nederland niet-operationele militaire steun aan de Amerikaans-geleide luchtoperatie Operation Poseidon Archer. Nederland zet ook in op een diplomatiek spoor.

Dit evaluatierapport gaat over deze inzet, primair in de periode tussen het begin van de Houthi-aanvallen in november 2023 en het vertrek van de Zr.Ms. Karel Doorman uit operatie Aspides op 8 augustus 2024. De evaluatie is uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedirectie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De centrale onderzoeksvragen waren:

In hoeverre zijn de doelen van de geïntegreerde Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in het Rode Zeegebied bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige Nederlandse bijdragen aan missies en operaties?

| 3 |

Het onderzoek bestond uit interviews met 71 respondenten en een analyse van externe en interne documenten van de operaties en betrokken Nederlandse ministeries. Deze samenvatting geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.

Conclusies

Er was een discrepantie tussen de bescheiden Nederlandse doelstellingen van de militaire bijdragen en de ambitieuze operatiedoelstellingen

Doelen voor deelnamen aan militaire operaties worden doorgaans op drie niveaus uitgesplitst. Op het hoogste abstractieniveau is er de strategische doelstelling, die richtinggevend is. Dan volgt de operatiedoelstelling die expliciteert wat de operatie wil bereiken. Tot slot beschrijven de doelstellingen van de Nederlandse bijdragen wat Nederland binnen de bredere operatie wil bereiken met zijn militaire bijdragen.

In de Rode Zeecrisis waren de doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen – primair de inzet van Zr.Ms. Tromp en Zr.Ms. Karel Doorman – bescheiden en realistisch. De operatiedoelstellingen waren echter erg ambitieus, vooral gezien het beperkte aantal beschikbare schepen. Daardoor ontstond op voorhand al een discrepantie tussen de bescheiden Nederlandse doelstellingen en de ambitieuze operatiedoelstellingen.

Nederland had beperkt invloed op de operaties die in coalitieverband werden opgezet en uitgevoerd. Nederland formuleerde niet zelf de ambitieuze operatiedoelstellingen, maar onderschreef ze door zijn deelname aan de operaties wel.

De doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen zijn grotendeels bereikt

Nederland droeg bij aan Operation Prosperity Guardian en Aspides middels de inzet van Zr.Ms. Tromp en Zr.Ms. Karel Doorman. Het kabinet-Rutte IV was vooraf realistisch over het doelbereik van deze inzet. Het wilde een bescheiden bijdrage leveren aan bevordering van vrije doorvaart en bescherming van de scheepvaart. Daarnaast wilde Nederland hiermee een signaal afgeven dat belemmering van de vrije doorvaart niet wordt geaccepteerd.

Nederlandse eenheden hebben onder andere meegewerkt aan de ‘beeldopbouw’ van Houthi-activiteiten, aan de logistieke ondersteuning en aan de tactische commandovoering over Aspides via het *Force Headquarters*.¹ De Nederlandse inbreng sloot hiermee goed aan op de militaire operaties. Niettemin was de inzetperiode kort. Vooral voor de beoogde ‘signaalwerking’ – het afgeven van het signaal dat het gewelddadig belemmeren van de vrije doorvaart niet zou worden toegestaan – was geen effect waarneembaar.

Een positief neveneffect was dat deelname aan de respectievelijk VS-geleide en EU-geleide maritieme operaties een nuttige ervaring boden voor de deelnemende schepen en hun bemanning. De Koninklijke Marine had al decennia niet onder zulke hoge dreiging geopereerd.

Nederland is flexibel omgegaan met veranderende omstandigheden

Nederlandse eenheden en beleidsmedewerkers waren capabel en hebben flexibel ingespeeld op de veranderende context. Daarbij wisten zij kansen te benutten:

- In Operation Poseidon Archer leverde de stafofficier, behalve een liaison en inzicht in de luchtaanvallen, ook een bredere verbeterde informatiepositie op.
- In Operation Prosperity Guardian ervoeren de VS dat het onderscheppen van luchtdreiging beter ging vanuit de lucht dan vanaf zee. Daarom richtte Zr.Ms. Tromp zich op beeldopbouw.
- In Aspides benutte Nederland een kans om op Zr.Ms. Karel Doorman ook het *Force Headquarters* te huisvesten.
- Nederlandse diplomaten in Brussel streefden eerst naar een volwaardig ‘diplomatiek spoor’ binnen Aspides. Maar toen dat onmogelijk bleek, pasten zij hun doelen en inspanningen aan.

De ambitieuze operatiedoelen van Operation Prosperity Guardian en Aspides zijn slechts zeer gedeeltelijk bereikt

De operatiedoelen – het ‘herstellen’ (Operation Prosperity Guardian) of ‘handhaven’ (Aspides) van de vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid – zijn slechts zeer gedeeltelijk behaald. De maritieme operaties hebben weliswaar Houthi-aanvallen onderschept en schepen beschermd. Maar de Houthi-aanvallen namen toe nadat de operaties van start waren gegaan en hielden gedurende de evaluatieperiode aan. De Houthi’s slaagden er regelmatig in om koopvaardischepen te raken. Zo bleef de dreiging dermate hoog dat het grootste deel van het scheepvaartverkeer bleef omvaren via Kaap de Goede Hoop. Al met al werd de vrije doorvaart door het Rode Zeegebied tijdens de evaluatieperiode niet hersteld.

Verschillende factoren belemmerden de effectiviteit van Operation Prosperity Guardian en Aspides

Er zijn diverse factoren aan te wijzen die de effectiviteit van Operation Prosperity Guardian en Aspides in de praktijk hebben belemmerd. Op de eerste plaats deden beide operaties niets aan de oorzaak van de onveiligheid – de capaciteit en intenties van de Houthi’s om aan te vallen – en beperkten zij zich tot het beschermen van koopvaardischepen. Die bescherming was belangrijk en urgent, maar op zichzelf onvoldoende om de vrije doorvaart in de Rode Zee te handhaven dan wel te herstellen.

Ten tweede konden in de operaties te weinig schepen worden ingezet om al het scheepvaartverkeer te beschermen. In Operation Prosperity Guardian voeren tijdens de inzet van Zr.Ms. Tromp verder alleen Amerikaanse schepen die regelmatig nationale taken uitvoerden. Aspides was ontworpen voor tien fregatten, maar kreeg er doorgaans twee à vier, die soms daarnaast ook nationale taken kregen.

Ten derde schortte het bij Aspides aan een aantal randvoorwaarden voor effectief militair optreden zoals een goede commandostructuur en een voldoende inlichtingenniveau. Met name qua inlichtingen waren veel EU-lidstaten afhankelijk van de VS. Dat gold ook voor individuele Aspides-eenheden, die deze inlichtingen niet altijd met andere Aspides-eenheden konden delen. Daardoor voeren verschillende eenheden met een verschillend dreigingsbeeld rond.

Daarnaast was er een aantal factoren die niet zo zeer de effectiviteit belemmerden, maar wel het opereren van Operation Prosperity Guardian en Aspides beïnvloedten. Zo waren de operaties veel lossere verbanden dan vooraf aangenomen. Onder Operation Prosperity Guardian was er beperkte aansturing. Het Operational Headquarters van Aspides gaf soms te weinig en soms te gedetailleerde aansturing aan

¹ Met het *Force Headquarters* (FHQ) wordt de geëmbarkeerde staf aan boord van een schip bedoeld die in het operatiegebied de leiding op tactisch niveau over de deelnemende eenheden voert.

het FHQ en de deelnemende schepen. Op zijn beurt gaf het FHQ veel vrijheid aan de schepen om naar eigen inzicht te opereren. Nederlandse eenheden stelden de vrijheid in de maritieme operaties deels op prijs. Tegelijkertijd gaf die vrijheid in combinatie met de schaarse marineschepen ook meer ruimte aan deelnemende landen om nationale belangen voorrang te geven. Zo speelde bij Operation Prosperity Guardian bijvoorbeeld dat Amerikaanse eenheden onverwacht richting Israël voeren om dat land te beschermen tegen een Iraanse tegenaanval op 13 april 2024. Bij Aspides werden zowel de belangen van EU-lidstaten als het risicoprofiel van de koopvaardischepen gewogen bij de prioritering van de te beschermen schepen.

Het afgegeven signaal had geen zichtbaar afschrikwekkend effect op de Houthi's

Bij aanvang van de Houthi-aanvallen voelde Nederland zich met een aantal bondgenoten tot handelen gedwongen. 'Niets doen' was voor het kabinet geen optie. De inzet van marineschepen moest dan ook een signaal afgeven aan de Houthi's en andere kwaadwillenden dat dergelijke schendingen van de vrije doorvaart niet geaccepteerd worden. Dat signaal weerhield de Houthi's er niet van om te blijven aanvallen. Hoewel de Houthi-aanvallen in de evaluatieperiode afnamen, werden ze ook geavanceerder en doelgerichter. Ook Iran en Rusland bleven ondanks de Amerikaanse en Europese operaties de Houthi's steunen.

De Houthi's hebben laten zien dat het mogelijk is met beperkte middelen maritieme knelpunten te blokkeren en westerse landen onevenredige kosten op te leggen

Westerse landen zagen zich gedwongen langdurig dure en schaarse verdedigingsmiddelen in te zetten tegen veel goedkopere aanvalsmiddelen. Nederland heeft geen wapens hoeven in te zetten, maar de VS hebben voor miljarden aan munitie verschoten. Toch is het westerse landen niet gelukt om de dreiging van de Houthi's weg te nemen. Het risico bestaat dat de ineffectiviteit van de operaties ook door andere kwaadwillende actoren is opgemerkt.

Ondanks de beperkte Nederlandse invloedssfeer en het minimale diplomatieke momentum, heeft Nederland diplomatieke resultaten geboekt; wel bleven vrede in Jemen en de-escalatie in de regio in de evaluatieperiode buiten zicht

Nederland was bezorgd dat deelname aan de militaire operaties reputatieschade zou kunnen opleveren, maar slaagde er diplomatiek in deze deelnamen in de regio uit te leggen. Vooraf was al duidelijk dat een einde aan het Rode Zeeconflict ook diplomatieke en politieke inspanningen zou vergen. Daarom zette Nederland ook diplomatiek in op de-escalatie in de regio en het vredesproces in Jemen, al waren de verwachtingen daarvan vooraf realistisch gezien de beperkte Nederlandse invloedssfeer en het minimale diplomatieke momentum. In bilaterale contacten in de regio heeft Nederland zijn zorgen over de maritieme veiligheid en vrije doorvaart geuit. Nederland heeft in de EU geprobeerd een diplomatieke tak aan Aspides toe te voegen. Toen dat niet lukte, zocht het naar een zo goed mogelijk gecoördineerde Europese inzet, zij het met wisselend succes. Nederland zette zich in de EU ook succesvol in voor het uitbreiden van sancties. Ook bleef Nederland VN-inspanningen voor vrede in Jemen steunen.

Lessen en aanbevelingen

Op basis van de evaluatie trekt IOB de volgende lessen en doet zij de volgende aanbevelingen:

1. Bespreek in de Artikel 100-brief de beperkte invloed van Nederland op de operatiedoelstellingen en de haalbaarheid van de operatie(s)

De doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen waren bescheiden en realistisch. Echter, de operatiedoelstellingen – die niet door Nederland maar door de coalitie waren geformuleerd – waren erg ambitieus. Hoewel het beeld van de conflictsituatie en de uitvoering van operaties vooraf niet volledig is, zou in de Artikel 100-brief beter moeten worden ingegaan op mogelijke beperkingen voor de haalbaarheid van operaties en in voorkomende gevallen ook beter beargumenteerd moeten worden waarom Nederland er toch voor kiest om deel te nemen.

2. Zet binnen de EU in op de ontwikkeling van capaciteiten om militair effectiever in EU-verband te kunnen opereren

Het schortte bij Aspides aan belangrijke randvoorwaarden voor effectief militair optreden. In Nederland bestaat beleidsmatig de wens om de EU militair te versterken en minder afhankelijk van de VS te worden – ook gezien de Russische dreiging. Als Nederland in de toekomst sterkere Europese missies en operaties

wil, zal het ook de benodigde capaciteiten daarvoor moeten inbrengen. Daarnaast doet Nederland er verstandig aan om in Brussel aan te dringen op versterking van randvoorwaarden voor effectief optreden zoals een goede commandostructuur en inlichtingsamenwerking.

3. Blijf investeren in efficiëntere verdedigingsmiddelen voor asymmetrische oorlogen met goedkope drones en raketten

Defensie heeft haar eenheden met de beste beschikbare militaire middelen uitgezonden. Deze zijn logischerwijs vaak ook duur. In het Rode Zeeconflict is – net als in bijvoorbeeld Oekraïne – gebleken dat een tegenstander met een asymmetrische dreiging en inzet (e.g., goedkope drones) Nederland en zijn bondgenoten kan dwingen om schaarse, hoogwaardige en dure verdedigingssystemen in te zetten. Zo’n asymmetrische oorlog is duur en op de langere termijn moeilijk vol te houden. Daarom is het voor Nederland van belang om te blijven investeren in efficiëntere verdedigingsmethoden- en middelen tegen asymmetrische dreigingen.

4. Als er verschillende internationale militaire inspanningen in een voor Nederland belangrijk conflict actief zijn, kan het strategisch zijn dat Nederland aan de verschillende operaties bijdraagt

In het Rode Zeeconflict werden drie militaire operaties georganiseerd, waarbij de twee maritieme operaties nagenoeg dezelfde doelen nastreefden. Verenigde militaire inspanningen waren wellicht efficiënter geweest. Gegeven de gefragmenteerde internationale inspanningen heeft Nederland er verstandig aan gedaan om in de diverse operaties ten minste een minimale aanwezigheid te hebben. Daardoor had Nederland een goede informatiepositie en heeft het bijgedragen aan meerdere bondgenootschappen (met de VS en de EU). De inzet van stafofficieren was soms wel erg kort; een langere uitzendduur is nodig om relaties op te bouwen en de operatie goed te leren kennen. Als zo’n situatie zich in de toekomst voordoet, kan het voor Nederland raadzaam zijn om opnieuw aan meerdere operaties deel te nemen met het oog op belangrijke bondgenootschappen en operationele voordelen.

5. Speel diplomatiek flexibel in op veranderend politiek-militair momentum

Aan het begin van de Rode Zeecrisis was er weinig diplomatiek momentum voor de-escalatie en verwelkomden de Houthi’s een militaire escalatie. Nederland had toen realistische verwachtingen van diplomatiek doelbereik, maar heeft de diplomatieke kanalen met de belangrijke spelers in de regio opgehouden. Nederland plaatste begrijpelijke vraagtekens bij het Houthi-narratief van solidariteit met Gaza als reden voor de aanvallen op de koopvaardij. Toch biedt het staakt-het-vuren in Gaza van oktober 2025 – in combinatie met de zware Amerikaanse en Israëlische aanvallen op de Houthi’s – wellicht een nieuw diplomatiek momentum voor de-escalatie en een pad naar vrede in de regio waar Nederland een bijdrage aan zou kunnen leveren.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	3
Conclusies	3
Lessen en aanbevelingen	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding en relevantie	8
1.2 Centrale onderzoeksvraag en opzet rapport	9
1.3 Reikwijdte van deze evaluatie	10
1.4 Gebruikte methoden en bronnen	10
1.5 Beperkingen	10
1.6 Onderzoeksteam en kwaliteitscontrole	11
2. Achtergrond Rode Zeecrisis	12
2.1 De Houthi's: oorsprong, oorlogen en status voor oktober 2023	13
2.2 Nederland en Jemen voor de Rode Zeecrisis	13
2.3 Begin van de Houthi-aanvallen op de Rode Zee	14
3. Besluitvorming en opzet inzet Rode Zeecrisis	15
3.1 Besluitvorming over de militaire inzet in het Rode Zeegebied	16
3.2 Doelen en gronden militaire inzet	20
3.3 Opzet Nederlandse diplomatieke inzet	22
3.4 Interventielogica	23
4. Uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten	25
4.1 Operation Prosperity Guardian	26
4.2 Operatie EUNAFVOR Aspides	31
4.3 Operation Poseidon Archer	36
4.4 De diplomatieke inzet	39
4.5 Samenhang	42
5. Doelrealisatie	44
5.1 Aanhoudende Houthi-aanvallen in en na evaluatieperiode	45
5.2 Beschermen scheepvaart en bestrijden Houthi's: beperkt effect	47
5.3 Beperkte vrije doorvaart en ongelijke economische gevolgen	47
5.4 De-escalatie en diplomatieke inzet	49
5.5 'Signaalwerking': het verkeerde signaal?	49
5.6 Bijdrage leveren aan bondgenootschappen	50
6. Conclusies en aanbevelingen	51
Conclusies	51
Lessen en aanbevelingen	54
Referentielijst	55
Annex 1 Lijst met afkortingen	62
Annex 2 Methodologische verantwoording	63



Inleiding

1.1 Aanleiding en relevantie

Na het uitbreken van de Gaza-oorlog op 7 oktober 2023, verklaren de Houthis in Jemen zich solidair met Gaza. Zij lanceren drones en raketten richting Israël en het scheepvaartverkeer in het Rode Zeegebied. Eerst kondigen de Houthis aan alleen Israëlische schepen aan te vallen, maar al snel worden ook andere schepen getroffen. Het scheepvaartverkeer door de Rode Zee en het Suezkanaal halveert en de meeste rederijen kiezen de route om Kaap de Goede Hoop.

Om de scheepvaart te beschermen en de maritieme veiligheid en vrije doorvaart in het Rode Zeegebied te herstellen, worden vanaf december 2023 drie militaire operaties opgetuigd: de maritieme operaties Operation Prosperity Guardian (OPG) en European Union Naval Force (EUNAVFOR) Aspides, en luchtoperatie Operation Poseidon Archer (OPA). Het kabinet-Rutte IV besluit bij te dragen aan alle drie de operaties en daarnaast in te zetten op een diplomatiek spoor.

Nederland draagt in 2024 bij aan OPG en Aspides met respectievelijk Zr.Ms. Tromp en Zr.Ms. Karel Doorman (hierna 'TRMP' en 'DMAN'). Daarover informeert het kabinet de Tweede Kamer op basis van grondwetsartikel 100, dat gaat over het inzetten van de krijgsmacht voor de internationale rechtsorde. Daarbij geldt de verplichting om de inzet na beëindiging onafhankelijk te evalueren.²

² BZ en Defensie, 'Kamerbrief 22 januari 2014' m.b.t. de artikel 100-procedure en het Toetsingskader, Kamerstuk 29 521, nr. 226.

De Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) heeft IOB verzocht deze evaluatie uit te voeren. IOB heeft de evaluatie aangenomen en uitgebreid naar de gehele geïntegreerde Nederlandse inzet voor maritieme veiligheid in het Rode Zeegebied: dus inclusief de diplomatieke inzet en de kleine bijdrage aan OPA. IOB heeft de evaluatie nu uitgevoerd, omdat het zwaartepunt van de Nederlandse militaire inzet in augustus 2024 ten einde is gekomen. Het doel van deze evaluatie is om de inzet te verantwoorden en om ervan te leren.

1.2 Centrale onderzoeksvraag en opzet rapport

De hoofdvraag van deze evaluatie is:

In hoeverre zijn de doelen van de geïntegreerde Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in het Rode Zeegebied bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige Nederlandse bijdragen aan missies en operaties?

Het antwoord op deze vraag wordt uitgewerkt aan de hand van drie bouwstenen: 1) besluitvorming en opzet, 2) uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten, en 3) doelrealisatie. Hoofdstuk 2 is een introducerend contexthoofdstuk. Daarna volgen in dit rapport drie hoofdstukken – één per bouwsteen – aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Besluitvorming en opzet (H3)
 - a. Wat waren de militaire en diplomatieke (strategische) doelen van de Nederlandse inzet in het Rode Zeegebied?
 - b. Welke middelen en werkwijze werden ingezet door Nederland om de doelen te behalen en hoe kwamen die tot stand; waarom werd hiervoor gekozen en welke aannames lagen hieraan ten grondslag?
2. Uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten (H4)
 - a. In hoeverre zijn de doelen op activiteits- en outputniveau (geleverde prestaties) van de Nederlandse militaire bijdragen en diplomatieke inzet bereikt?
 - b. In hoeverre was er sprake van samenhang of spanning tussen de militaire en diplomatieke inzet?
 - c. Wat ging er goed en wat ging er minder goed (bijvoorbeeld: realistische doelen gegeven de context, beschikbare tijd, ingezette middelen; samenwerking bondgenoten; samenwerking tussen de verschillende operaties)?
3. Doelrealisatie Nederlandse inzet in de Rode Zee (H5)
 - a. In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse militaire inzet op outcome niveau (effecten) bereikt?
 - b. In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de doelen van de Nederlandse militaire inzet op impactniveau (langetermijneffecten) bereikt worden?
 - c. In hoeverre zijn de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op outcome niveau bereikt?
 - d. In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op impactniveau bereikt worden?

Het rapport eindigt met conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6.

1.3 Reikwijdte van deze evaluatie

De evaluatie richt zich op de Nederlandse inzet voor maritieme veiligheid in het Rode Zeegebied. Omdat de Nederlandse doelen deels gelijk zijn aan de operatiedoelen (3.2), gaat de evaluatie ook in op het doelbereik van de operaties.

De Houthi's voeren effectief een vierfrontenoorlog – binnenlands in Jemen, tegen Israël, tegen de VS en tegen de scheepvaart – en die vier fronten zijn nauw met elkaar vervlochten. In lijn met Nederlandse doelen richt deze evaluatie zich primair op het geweld tegen de scheepvaart.

Deze evaluatie kijkt terug en richt zich primair op de periode van het begin van de Houthi-aanvallen op de Rode Zee in november 2023 tot het vertrek van DMAN uit de Rode Zee op 8 augustus 2024. Daartussen ligt het zwaartepunt van de Nederlandse militaire bijdragen. Waar relevant nemen wij ook een aantal ontwikkelingen mee van voor en na de evaluatieperiode. Wij leveren geen uitgebreide analyse van de veranderlijke – maar op het moment van schrijven wat rustigere – hedendaagse situatie in het Rode Zeegebied (Tekstbox 6).

Deze evaluatie gaat niet diep in op de kosten die Nederland voor deze inzet gemaakt heeft. De uitgaven van de Nederlandse militaire inzet werden vooraf begroot op maximaal € 141.150.000.³ Voor de schepen was munitie de grootste variabele kostenpost. Doordat zij vrijwel niets verschoten hebben, vielen de werkelijke kosten veel lager uit op ruim € 10.000.000.⁴

1.4 Gebruikte methoden en bronnen

In dit onderzoek heeft IOB een analyse gemaakt van de Nederlandse contributie. Daarvoor heeft IOB een interventielogica van de Nederlandse inzet in het Rode Zeegebied gereconstrueerd (3.4). In dit beknopte model staan onderliggende aannames, de inzet van de middelen (input), verrichte activiteiten en geleverde prestaties (output), beoogde doelen van de Nederlandse inzet (outcome) en de achterliggende ambities (impact). IOB evalueert de Nederlandse inzet, en richt zich primair op datgene wat binnen de invloedssfeer van Nederland lag (contributie). Het is voor de evaluatie wel van belang om het doelbereik van de operaties te analyseren, ook al is dat in beperkte mate aan Nederland toe te schrijven (attributie) (3.2).

Het onderzoeksteam heeft 62 interviews afgenomen met 71 respondenten, onder wie medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Algemene Zaken, en Infrastructuur en Waterstaat; personeel van de drie militaire operaties; Nederlandse en Europese diplomaten in Brussel en in de Golfregio; belanghebbenden in de scheepvaart; en Jemenitische en internationale experts. Het onderzoeksteam heeft daarnaast een documentanalyse gedaan van interne en publieke documenten van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie en documentatie van de operaties; en van publiek beschikbare literatuur, nieuwsberichten, en databases. Met het kwalitatieve codeerprogramma MaxQDA heeft IOB de data geanalyseerd aan de hand van een coderingsschema. Een gedetailleerde beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden is te vinden in de methodologische verantwoording bij deze evaluatie (annex 2).

1.5 Beperkingen

Deze evaluatie kent de volgende beperkingen:

- Het is moeilijk om het doelbereik van de operaties aan de bescheiden Nederlandse bijdragen toe te schrijven. Wij kijken naar de inzet van Nederlandse middelen en het functioneren ervan, en naar het doelbereik van de operaties. In een interventielogica reconstrueren wij hoe het een tot het ander had moeten leiden (3.4).

³ BZ en Defensie, 'Artikel 100-bijdrage aan maritieme veiligheid Rode Zee', 8 maart 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 471. Deze kosten worden betaald uit het Budget Internationale Veiligheid.

⁴ Deze aanvullende kosten zijn vooral opgegaan aan personeel en brandstof. Defensie, 'Jaarverslag 2024', Kamerstuk 36 740 X, nr. 1, p. 41. Zie ook antwoorden van minister van Buitenlandse Zaken in Vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 'Lijst van vragen en antwoorden', 22 maart 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 473 en 23 april 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 480.

- Het merendeel van de respondenten was medewerker van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Dit had tot een positieve bias over de Nederlandse inbreng in de operaties kunnen leiden. Door respondenten vertrouwelijkheid te garanderen, hebben wij openhartige en (zelf-) kritische interviews gevoerd. Ook hebben wij de interviews getrianguleerd met interne en externe documenten, en interviews met experts, belanghebbenden en diplomaten van andere EU-lidstaten (annex 2).
- Hoewel de onderzoekers toegang hadden tot gerubriceerde informatie, mag daar in dit rapport niet rechtstreeks naar verwezen worden.

1.6 Onderzoeksteam en kwaliteitscontrole

Dit evaluatierapport is opgesteld door een IOB-onderzoeksteam bestaande uit Paul Westerhof (projectleider), dr. Bruno Braak, dr. Rens Willems en dr. Trix van Mierlo.

Diverse deskundigen en betrokkenen hebben bijgedragen aan de kwaliteitsbewaking van deze evaluatie. Om te beginnen heeft het onderzoeksteam constructieve feedback ontvangen van een referentiegroep van externe deskundigen – dr. Willemijn Verkoren (Radboud Universiteit Nijmegen), dr. Marina de Regt (Vrije Universiteit), wijlen Laila al-Zwaini, en dr. Matthijs Ooms (Nederlandse Defensie Academie) – en vertegenwoordigers van betrokken beleidsdirecties, te weten Michiel Emmelkamp en Bart Beltman (ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)/directie Veiligheidsbeleid), Thys Hoekman (ministerie van BZ/directie Noord-Afrika en het Midden-Oosten), een senior stafofficier Evaluaties & Onderzoeken (ministerie van Defensie/afdeling Evaluaties & Onderzoeken AEVO) en de clustercoördinator en een senior beleidsmedewerker Missies & Operaties (ministerie van Defensie/directie Internationale Aangelegenheden). Het onderzoeksteam heeft verder geprofiteerd van het commentaar van een interne IOB-klankbordgroep bestaande uit Koen Sizoo en Marjolein Jongman (voorzitters), dr. Alexander Otgaar, dr. Joes de Natris, Johannes Claes, Echica van Kelle en Cécile Reinkingh. We zijn alle commentatoren erkentelijk voor hun nuttige kanttekeningen en opbouwende kritieken.

De directeur van IOB heeft dit rapport op 11 december 2025 vastgesteld. De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport berust bij IOB.



2 Achtergrond Rode Zeecrisis

Hoofdbevindingen

- De Houthi's hebben in noord-Jemen de macht gegrepen, en hebben die ondanks confrontaties met militair en economisch machtige tegenstanders uitgebreid.
- Nederland is al decennialang actief in Jemen, zowel diplomatiek als met ontwikkelingssamenwerking. Deze rol wordt in Jemen gewaardeerd.
- De Houthi-aanvallen op het scheepvaartverkeer in het Rode Zeegebied vanaf november 2023 markeerden een kantelpunt, waarbij een regionaal conflict een mondiaal karakter kreeg.

Dit hoofdstuk biedt context. Het introduceert de tegenstanders in de Rode Zeecrisis: de Houthi's (2.1), schetst de verhouding van Nederland tot de crisis in Jemen (2.2), en beschrijft de eerste Houthi-aanvallen op de scheepvaart in november 2023 (2.3). In hoofdstuk 5 behandelen we de Houthi-aanvallen tijdens en na de inzet.

2.1 De Houthi's: oorsprong, oorlogen en status voor oktober 2023

De Houthi's zijn een gewapende politiek-religieuze beweging uit noord-Jemen.⁵ Na 9/11 steunt de Jemenitische president Saleh de Amerikaanse *war on terror*, terwijl veel Jemenieten solidariteit voelen met het leed in Afghanistan en Irak. De Houthi's worden uitgesproken anti-imperialistisch en omarmen de slogan: 'Dood aan Amerika, dood aan Israël, verdoemenis aan de Joden, overwinning aan de Islam.' In herhaaldelijke Jemenitische burgeroorlogen winnen de Houthi's gestaag terrein.⁶ In 2014 veroveren de Houthi's zowel de hoofdstad Sana'a als een groot deel van Jemen, waar naar schatting 80 procent van de Jemenitische bevolking woont.

Het binnenlandse Jemenitische conflict krijgt een steeds sterkere regionale dimensie. Saudi-Arabië houdt sinds 2009 de internationaal erkende Jemenitische regering (IRG) militair en economisch overeind. Vanaf 2015 voert Saudi-Arabië in coalitieverband – eerst met Westerse steun – oorlog tegen de Houthi's.⁷ De Houthi's versterken hun banden met het eveneens sjiietische Iran en de andere leden van de 'As van Verzet' (onder meer Hamas en Hezbollah).⁸ Tegelijkertijd blijven de Houthi's met een relatief autonome agenda en ideologie.⁹

Buurland Oman en de VN doen tevergeefs diplomatieke pogingen om de oorlog te beëindigen.¹⁰ In 2022 wordt na bemiddeling door de VN een staakt-het-vuren in Jemen bereikt, wat een keerpunt lijkt in het conflict.¹¹ De pogingen tot vrede zullen echter geen stand houden. Ondertussen hebben de oorlog en isolatie Jemens economische malaise en humanitaire crisis verergerd. Naar schatting zijn 377.000 mensen gedood en 4 miljoen mensen ontheemd geraakt. Veel Jemenieten lijden aan honger en ondervoeding – zowel in gebieden onder de internationaal erkende regering (IRG) als die onder de Houthi's.¹²

2.2 Nederland en Jemen voor de Rode Zeecrisis

Sinds 2010 investeert Nederland zo'n € 35 miljoen per jaar in ontwikkelingssamenwerking in Jemen.¹³ De investering is grotendeels gericht op humanitaire hulp; inclusieve en rechtvaardige vrede; voedselzekerheid; water; en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Nederland speelt diplomatiek een doorslaggevende rol bij de totstandkoming van een VN-mechanisme tegen straffeloosheid in Jemen.¹⁴ Ook maakt Nederland zich in 2018 hard voor het Hodeidah-staakt-het-vuren, en levert het met generaal-majoor der mariniers b.d. Patrick Cammaert het eerste hoofd van de begeleidende VN-missie. Nederland speelt ook diplomatiek en financieel een sleutelrol in de reddingsoperatie van de FSO Safer, een verwaarloosde olietanker die in Houthi-gecontroleerde wateren een milieuramp dreigt te veroorzaken.¹⁵

⁵ De organisatie heet 'Ansar Allah' (partizanen van God) maar vaker worden zij 'Houthi's' genoemd; de term die wij in deze evaluatie gebruiken. Voor historische achtergrond, zie M. Brandt, *Tribes and Politics in Yemen: A history of the Houthi conflict*, London, Hurst & Company, 2024.

⁶ President Saleh valt tijdens de Jemenitische Lente in 2011. Brandt, *Tribes and Politics in Yemen*, p. 349.

⁷ De Saudi's strenden met een blokkade, grondtroepen en bombardementen. Verschillende Westerse landen verleenden steun. Zie bijvoorbeeld N. Gass, '[White House defends Yemen strategy as Iran-backed rebels surge](#)', *Politico*, 2015.

⁸ De geschiedenis van de Houthi-Iran relatie wordt betwist. Brandt, *Tribes and Politics in Yemen*, p. 203-208. Ook door Paul Aarts in J. Kruidhof, '[Het gaat in Jemen niet simpelweg tussen sjiieten en soennieten](#)', *Trouw*, 26 maart 2015.

⁹ H. Lackner, '[Yemen's Ansar Allah](#)', *Middle East Research and Information Project* [website], 2025.

¹⁰ A. Baabood, *Omani perspectives on the peace process in Yemen*, Berlin, Berghof Foundation, 2021.

¹¹ Office of the Special Envoy of the Secretary General for Yemen, '[Grundberg welcomes recent momentum for peace in Yemen](#)', OSESGY, 2023. International Crisis Group, '[Crisis Watch: Middle East and North Africa april 2023](#)', *International Crisis Group* [website], 2023.

¹² World Food Programme, 'Yemen Food Security Update September 2023', Rome, WFP, 2023.

¹³ In 2010-2020 waren de uitgaven zo'n € 239 miljoen. In 2021-25 zijn de uitgaven (inclusief committeringen 2025) € 290 miljoen. Interne documenten ministerie van BZ.

¹⁴ IOB, *Tussen papier en praktijk: Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022)*, Den Haag, IOB, 2024.

¹⁵ P. Van der Knaap, 'Combineer gedrevenheid met daadkracht: Leren van de diplomatie die een olieramp voorkwam' 2025, BZ-interne documenten', in P. 't Hart, E.J. van Dorp en W.J. Verheul, *Zo kan het ook: de principes van succesvol bestuur*, Meppel, Boom, 2025, p. 281 – 301.

Nadat de Houthi's een groot deel van Jemen veroveren en het Nederlandse ambassadepersoneel geëvacueerd moet worden, blijft Nederland de band met de IRG Jemen onderhouden.¹⁶ De rol van Nederland in Jemen wordt volgens betrokken medewerkers en externe experts gewaardeerd in Jemen – ook door de Houthi's.¹⁷

2.3 Begin van de Houthi-aanvallen op de Rode Zee

De Jemenitische vredesonderhandelingen – en de Nederlandse houding tegenover Jemen – veranderen echter ingrijpend na de aanval van Hamas op Israël van 7 oktober 2023 en het Israëlische tegenoffensief in Gaza. De Houthi's kondigen aan uit solidariteit met de Palestijnen de aanval op Israël te openen. Vanaf 19 oktober 2023 bestoken zij Israël met ballistische raketten en drones. Die aanvallen worden onderschept. Om Israël toch te raken, richten de Houthi's hun vizier op de scheepvaart in het Rode Zeegebied (Figuur 1).

Figuur 1 Overzichtskaat van het Rode Zeegebied



Op 19 november 2023 kapen Houthi's vanuit een helikopter de autotransporttanker *Galaxy Leader*. Het is een professionele aanval die de Houthi's wereldwijde naamsbekendheid oplevert. Daarop volgen meer Houthi-aanvallen op de scheepvaart; eerst hoofdzakelijk op Israëlische schepen en schepen met Israëlische aandeelhouders.¹⁸ Maar al gauw vallen de Houthi's ook andere schepen aan (5.1). Voorafgaand aan de Rode Zeecrisis vaart naar schatting 12-15 procent van de wereldhandel, 40 procent van de handel tussen Azië en Europa en 33 procent van alle containerschepen door zeestraat de Bab el Mandeb en het Suezkanaal. Nadat de maritieme industrie en verzekeraars vanaf 18 december 2023 de Rode Zee als hoogrisicozone categoriseren, halveert het verkeer.¹⁹

De Houthi's blijken over diverse militaire capaciteiten te beschikken. Hun wapentuig hebben zij veroverd op het Jemenitische leger, gekregen of geïmporteerd uit Iran en China, en zelf gemaakt of aangepast.²⁰ Zij hebben luchtcapaciteiten (van omgebouwde drones tot ballistische en hypersonische raketten), capaciteiten op het zeeoppervlak (bemande schepen en maritieme drones) en onderwaterdrones. Daarmee vormen de Houthi's een serieuze bedreiging voor de scheepvaart in het Rode Zeegebied.²¹

¹⁶ In 2014 verhuisde de ambassade naar Den Haag en later naar Amman, Jordanië. Een deel van de Jemenitische staf van de ambassade bleef in het oude ambassadekantoor in Sana'a. Interviews met uitgezonden medewerkers ministerie van BZ.

¹⁷ Interviews met uitgezonden medewerkers ministerie van BZ en experts.

¹⁸ L. Nevola, 'A Red Sea Hall of Mirrors: US and Houthi statements vs. actions', *Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)* [website], 2025. Ook: International Crisis Group, 'Houthi Strikes, Red Sea Shipping and Yemen's War', *Hold Your Fire!* [podcast], interview with Ahmed Nagi, International Crisis Group, 2024.

¹⁹ J. Saul, 'London marine insurers widen high risk zone in Red Sea as attacks surge', *Reuters*, 18 december 2023.

²⁰ De relatie tussen China en de Houthi's is onderwerp van debat. Chinese dual use goederen zijn in Jemen aangetroffen en de VS stellen dat een Chinees bedrijf de Houthi's satellietbeelden heeft gegeven. De Chinese overheid ontkent enige betrokkenheid. A. El-Fekki, 'US-China Military Rivalry Flares in the Middle East', *Newsweek*, 18 april 2025.

²¹ L. Nevola en V. d'Houthuille, 'Six Houthi drone warfare strategies: How innovation is shifting the regional balance of power', *Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)* [website], 2025. Ook: J. Gambrell, 'Yemen's Houthi rebels launch drone boat that hits ship in Red Sea as missile strikes another', *Associated Press*, 1 oktober 2024.



Besluitvorming en opzet inzet Rode Zeecrisis

Hoofdbevindingen

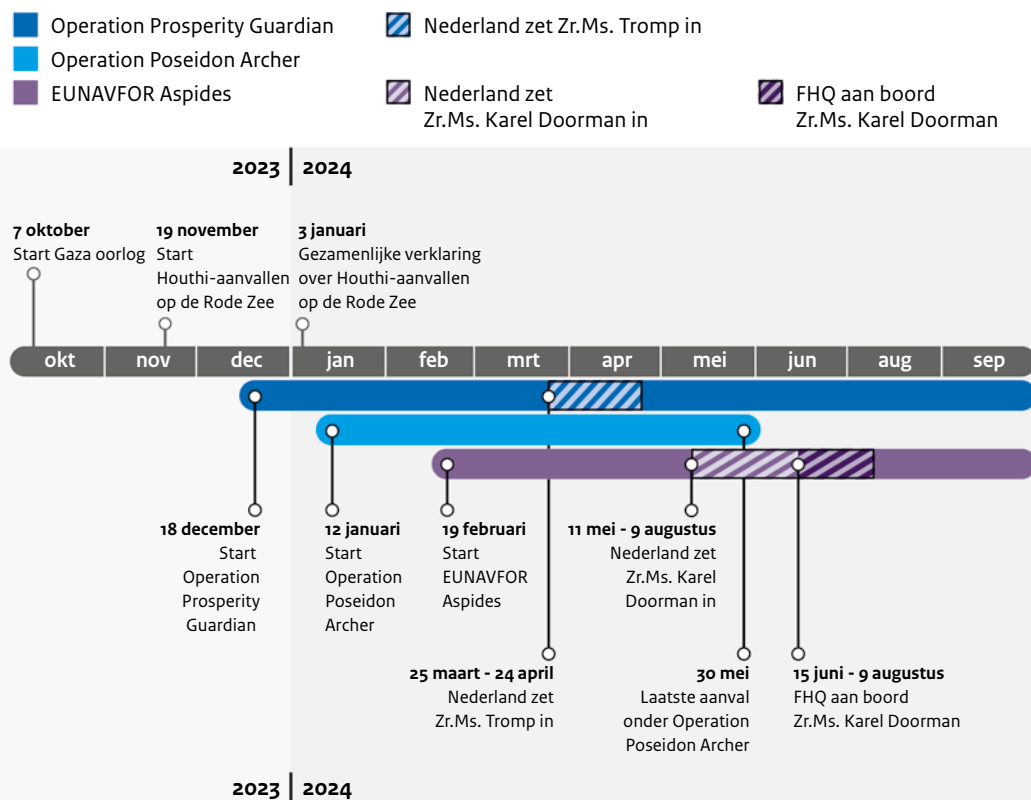
- Nederland is gevraagd bij te dragen aan drie militaire operaties in reactie op de Houthi-aanvallen in het Rode Zeegebied, en heeft drie keer toegezegd.
- De operatiedoelen van OPG en Aspides waren het bevorderen respectievelijk handhaven van de vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid. Het operatiedoel van OPA was het verminderen van de militaire capaciteiten van de Houthi's die het internationale scheepvaartverkeer bedreigen.
- De doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen aan OPG en Aspides waren bescheiden en de verwachting van de mate waarin zij bij zouden dragen aan het beschermen van de scheepvaart en de vrije doorvaart was realistisch. Het afgeven van een signaal dat schendingen van de vrije doorvaart niet geaccepteerd worden en bondgenootschappelijke solidariteit waren ook belangrijke redenen voor Nederland om aan de operaties bij te dragen.
- Er vond een gedegen advisering plaats. Voor iedere operatie wordt gekeken of Nederland 'wil, kan en mag' deelnemen; ambtenaren onderzoeken voor diverse handelingsopties de voor- en nadelen en risico's.

- Er was ruim politiek draagvlak voor de inzet van TRMP (in OPG) en DMAN (in Aspides). Toch zat tussen het begin van de crisis en de eerste inzet vier maanden.
- De besluitvorming over de bijdrage van een niet-operationele militaire stafofficier aan OPA verliep snel door de tijdsdruk van de Amerikaanse plannen. Uiteindelijk besloot het kabinet deel te nemen nadat een duidelijke rechtsgrond gevonden was.

Dit hoofdstuk beschrijft het adviserings- en besluitvormingsproces voor Nederlandse deelname aan drie militaire operaties en het diplomatieke spoor in het Rode Zeegebied (3.1). Ook toont het de Nederlandse doelen, gronden, en verwachtingen van de inzet, zoals gecommuniceerd in de Artikel 100-brieven (3.2) en het diplomatiek spoor (3.3). Daaropvolgend presenteren wij een interventielogica (3.4) met de componenten, logica, en aannamen van de Nederlandse bijdrage. Dit hoofdstuk beantwoordt daarmee deelvragen 1a en 1b.²²

3.1 Besluitvorming over de militaire inzet in het Rode Zeegebied

Figuur 2 Tijdlijn Rode Zeecrisis, militaire operaties en Nederlandse inzet



Besluitvorming en totstandkoming Operation Prosperity Guardian

Op 18 december 2023 gaat de eerste van de drie operaties van start: Operation Prosperity Guardian (OPG), een maritieme operatie met een defensief mandaat. OPG is een *coalition of the willing*, opgericht onder de Combined Maritime Forces (CMF) in Bahrein.²³ De CMF is een multinationaal verband en staat onder bevel van een Amerikaanse viceadmiraal. OPG heeft als doel om maritieme veiligheid en stabiliteit in de zuidelijke Rode Zee, Bab el Mandeb en Golf van Aden te herstellen.

²² 1a. Wat waren de militaire en diplomatieke (strategische) doelen van de Nederlandse inzet in het Rode Zeegebied? 1b. Welke middelen en werkwijze werden ingezet door Nederland om de doelen te behalen en hoe kwamen die tot stand; waarom werd hiervoor gekozen en welke aannames lagen hieraan ten grondslag?

²³ De Combined Maritime Forces zijn een door de VS geïnitieerd maritiem partnerschap van 46 landen dat maritieme veiligheid nastreeft door antiterrorisme en anti-piraterijmissies uit te voeren in de wateren van het Midden-Oosten, Afrika en Zuid-Azië. De CMF heeft vijf taakgroepen met specifieke oogmerken: maritieme veiligheid in de Arabische golf, maritieme veiligheid buiten de Arabische Golf, antipiraterij, maritieme veiligheid Rode Zee en maritieme veiligheidsstraining. OPG viel onder de laatste taakgroep 153.

De VS vragen Nederland een bijdrage te leveren aan OPG.²⁴ In eerste instantie kiest Nederland ervoor stafofficieren te leveren. Nederland heeft al langer drie stafofficieren bij de CMF. De Stuurgroep Militaire Operaties (SMO) overlegt in december 2023 over het verzoek. Op 18 december 2023 maakt de Amerikaanse minister van Defensie, Lloyd Austin, bekend dat OPG van start gaat. Daarbij noemt hij ook Nederland als deelnemer.²⁵ Dat wil een woordvoerder van het ministerie van Defensie dan nog niet bevestigen.²⁶ Op 19 december meldt minister van Defensie Ollongren dat Nederland twee stafofficieren zal leveren aan OPG.²⁷ Een dag later informeert het kabinet de Tweede Kamer hier formeel over.²⁸ Een aantal Nederlandse ambassades in de regio is voor de besluitvorming geraadpleegd. Hun argumentatie – gericht op de lokale dynamiek en de Nederlandse belangen ter plaatse – wordt op het departement in Den Haag gewogen tegen bredere geopolitieke en strategische belangen.

Het kabinet overweegt eind december of het ook een schip aan OPG kan bijdragen.²⁹ Juridisch gezien blijkt er voor een defensieve maritieme inzet een duidelijke rechtsgrond. Schepen – ook oorlogsschepen – mogen in internationale wateren en zeestraten varen, en oorlogsschepen mogen zichzelf verdedigen en koopvaardij schepen in nood helpen.³⁰ De vraag rest dus vooral wat Nederland aan capaciteiten kan inzetten. Duidelijk is dat luchtverdedigings- en commandofregat TRMP als onderdeel van zijn reis naar de Indo-Pacific³¹ door de Rode Zee zal varen. De ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken onderzoeken in de eerste maanden van 2024 of TRMP aan OPG of aan Aspides zou kunnen bijdragen.³²

Het kabinet kiest er uiteindelijk voor TRMP voor OPG in te zetten. Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer steunt deze inzet.³³ Het kabinet neemt aan dat deze al lopende operatie met de VS beter de benodigde randvoorwaarden (commandostructuur, medische voorzieningen, inlichtingen) kan bieden dan de nog opstartende EU-missie Aspides.³⁴ Ook de trans-Atlantische relatie is bij de deelname aan OPG van groot belang (3.2). TRMP zal in het Rode Zeegebied primair aan OPG bijdragen (*direct support*), maar kan ook waarnemingen delen met, of ondersteuning geven aan Aspides-schepen (*associated support*).³⁵

17 | Besluitvorming en totstandkoming Aspides

EUNAVFOR Aspides (Grieks voor 'schild'), net als OPG een defensieve maritieme missie, gaat 19 februari 2024 van start. Dat is voor EU-standaarden ongekennd snel, al is het drie maanden na de kaping van de Galaxy Leader en twee maanden na de lancering van OPG. De operatiedoelstelling van Aspides is het handhaven van vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee, de Golf van Aden en de Perzische Golf.

²⁴ Dat verzoek kwam op 28 november 2023. Zie: Defensie en BZ, 'Kamerbrief over de veiligheidssituatie in Irak en de gevolgen voor de Nederlandse presentie', 20 december 2023, Kamerstuk 27 925, nr. 963.

²⁵ L.J. Austin III, '[Statement from Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on Ensuring Freedom of Navigation in the Red Sea](#)' [Persbericht], 18 december 2023, Washington, Department of Defense.

²⁶ NOS, 'VS: internationale coalitie gaat schepen beschermen in Rode Zee, Nederland doet mee', 18 december 2023.

²⁷ P. Lalkens, 'Nederland doet mee aan coalitie voor bescherming schepen in Rode Zee', *Financieel Dagblad*, 19 december 2023.

²⁸ Kamerbrief 20 december 2023.

²⁹ BZ en Defensie, 'Kamerbrief 22 december 2023', Kamerstuk 29 521, nr. 465.

³⁰ Interviews met medewerkers ministeries van Defensie en BZ. In de Artikel 100-brief van 8 maart 2024 staat dat OPG en Aspides plaatsvinden, 'in overeenstemming met het internationaal recht, in het bijzonder het VN-Zeerechtverdrag. Omdat het recht en de vrijheid om te varen in de betreffende zeegebieden is gebaseerd op het zeerecht, is voor deze missies geen nader VN-mandaat nodig. Eventueel geweldgebruik vindt plaats op basis van het algemeen erkende recht op ad-hoczelfverdediging, al dan niet collectief uitgeoefend, tegen aanvallen die gaande zijn of onmiddellijk dreigen.'

³¹ Om deel te nemen aan Operation Pacific Archer.

³² Defensie en BZ, 'Kamerbrief 30 januari 2024', Kamerstuk 29 521, nr. 468.

³³ De Tweede Kamer debatteert op 26 maart 2024 over de Nederlandse deelname aan OPG. D66, Volt, VVD, BBB, GroenLinks-PvdA, SGP, ChristenUnie, CDA, NSC en de PVV spreken hun steun uit voor de inzet van de Zr.Ms. Tromp, en veelal ook algemener voor een Nederlandse bijdrage aan OPG en Aspides. Tegen zijn DENK, FvD en de SP. Zie: Tweede Kamer, 'Plenaire verslag 56e vergadering', 26 maart 2024.

³⁴ BZ, 'Beslisnota bij Kamerbrief over Artikel 100-bijdrage aan maritieme veiligheid Rode Zee', 28 februari 2024.

³⁵ Deze definitie van 'Associated Support' komt uit de Artikel 100-brief van 8 maart 2024.

Al vanaf begin december 2023 wordt ook in de EU nagedacht over een maritiem antwoord op de Rode Zeecrisis.³⁶ OPG en OPA zijn Amerikaans-geleide operaties (4.1, 4.3). Nederland en zijn Europese bondgenoten willen dat de EU laat zien dat het een serieuze (maritieme) veiligheidsspeler is, die onafhankelijk van de Amerikanen kan opereren (3.2). Bij de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) bedenken strategische planners dat de bestaande maritieme antipiraterijmissie Atalanta zou kunnen worden versterkt en uitgebreid van de wateren rond de Hoorn van Afrika naar de Rode Zee. De EU-operatie zal defensief opereren om verdere escalatie in en met het Midden-Oosten te voorkomen. Tegelijkertijd willen de lidstaten dat EU-schepen een robuuste geweldsinstructie meekrijgen. Net als voor OPG, ziet Nederland voor dit defensieve maritieme optreden een duidelijke rechtsbasis in het VN-zeerechtenverdrag.³⁷ Het krachtenveld lijkt aanvankelijk eenduidig en op 20 december 2023 wordt in het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) een consensus bereikt.³⁸ De volgende dag, 21 december, zouden in een technisch commissie, de Relex, de juridische en financiële details verder worden uitgewerkt zodat Atalanta de taak voor het einde van 2023 zou kunnen aanvangen. Maar in dat stadium blokkeert de Spaanse delegatie de uitbreiding onverwacht en zonder uitleg.³⁹

Nadat de uitbreiding van Atalanta niet kan doorgaan, maakt de Militaire Staf in de kerstvakantie van 2023/24 een *Crisis Management Concept*.⁴⁰ Uiteindelijk komt er op ministerieel niveau politiek akkoord om de maritieme operatie Agenor – die in de Straat van Hormuz actief is – om te bouwen tot Aspides.⁴¹

Operatie Aspides zal gebruikmaken van het operationeel hoofdkwartier (OHQ) in Larissa, Griekenland.⁴² Griekenland levert ook de commandant: commandeur Vasileios Gryparis. Het tactisch commando van Aspides wordt gevoerd vanaf een wisselend vlaggenschip op zee, het *Force Headquarters* (FHQ).

Nadat het kabinet heeft besloten TRMP niet voor Aspides maar voor OPG in te zetten, kondigt het aan het logistiek ondersteuningsschip DMAN aan Aspides te willen bijdragen.⁴³ Daarmee beantwoordt Nederland aan een EU-verzoek om behalve fregatten ook logistieke en medische capaciteiten voor Aspides in te zetten.⁴⁴ DMAN zal van 11 mei 2024 tot 9 augustus 2024 andere Aspides-schepen op zee bevoorraden (vooral bijtanken) en op zee medische zorg mogelijk maken.⁴⁵ DMAN zal in het Rode Zeegebied primair aan Aspides bijdragen (*direct support*), maar kan ook zijn tankercapaciteit en medische capaciteit beschikbaar stellen aan OPG-schepen (*associated support*) en aan EU-operatie Atalanta.⁴⁶ Een ruime meerderheid van de Tweede Kamer steunt deze inzet.⁴⁷

³⁶ De Rode Zeecrisis komt voor het eerst ter sprake op 8 december 2023 in de EU Middle East/Gulf Working Party en in het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) op 13 december 2023.

³⁷ Interviews met medewerkers ministeries van Defensie en BZ, en medewerker EU-instantie.

³⁸ Interview medewerker EU-instantie, Interne documenten ministerie van BZ.

³⁹ Het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid vereist unanimititeit waardoor een enkele tegenstem als veto kan werken. Zie ook: M. Gonzalez, 'US military operation in the Red Sea sparks tensions between Madrid and Washington', *El Pais*, 23 december 2023.

⁴⁰ Half januari 2024 presenteert de militaire staf twee handelingsopties aan de PSC: 1) een nieuwe EU-missie of 2) voortbouwen op EMASoH/AGENOR. Nederland sprak net als EDEO en de meeste EU-lidstaten een voorkeur uit voor optie 2 om te voorkomen dat er verschillende operaties in hetzelfde vaarwater gingen opereren.

⁴¹ Agenor was de militaire tak van de civiel-diplomatieke missie 'European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz' (EMASoH) dat tot doel had de vrije doorvaart in de Straat van Hormuz te bevorderen. Agenor/EMASoH was geen EU-operatie maar werd uitgevoerd door een Europese *coalition of the willing*. Interne documenten ministerie van BZ.

⁴² Larissa is een van de vijf door de EU voorgeselecteerde hoofdkwartieren waar een OHQ kan worden gehuisvest. Interviews medewerkers EU-instantie.

⁴³ BZ en Defensie, 'Aanvullende artikel 100-bijdrage aan maritieme veiligheid Rode Zee', 5 april 2024, Kamerstuk 29 521, nr 478.

⁴⁴ Dit verzoek werd in april 2024 aan de EU-lidstaten gedaan. Interne documenten.

⁴⁵ Interne documenten ministerie van BZ.

⁴⁶ Interne documenten ministerie van BZ. Operatie Atalanta is actief in hetzelfde operatiegebied als Aspides en streeft naar het handhaven van vrijheid van doorvaart en maritieme veiligheid, door het bestrijden en voorkomen van piraterij. De Zr.Ms. Karel Doorman kon operatie Atalanta ondersteunen door middel van informatie-uitwisseling en het leveren van tanker- en medische capaciteit.

⁴⁷ In het Tweede Kamer-debat van 23 april 2024 spreken D66, BBB, VVD, SGP, Volt, GroenLinks-PvdA, ChristenUnie, CDA en NSC steun uit. Tegen zijn vooral de SP, en de PVV die de risico's voor de Zr.Ms. Karel Doorman te hoog achtten in het Rode Zeegebied. Zie: Tweede Kamer, Plenair verslag 68e vergadering, 23 april 2024.

In juni besluit Nederland om aan boord van DMAN ook het FHQ van Aspides te huisvesten en de staf daarvoor te leveren.⁴⁸ Nederland speelt daarmee flexibel in op een gat dat is ontstaan tussen twee periodes Italiaanse leiding op zee.⁴⁹

Besluitvorming en totstandkoming Operation Poseidon Archer

Halverwege december 2023 kondigen de Amerikanen aan dat ze van plan zijn bombardementen uit te voeren op Houthi-doelen in Jemen. Ze laten weten dit graag in coalitieverband te doen en vragen Nederland hieraan deel te nemen. Het gaat aanvankelijk om een kortdurende en beperkte actie met als doel de militaire capaciteit van de Houthi's te verminderen die de internationale scheepvaart bedreigt.⁵⁰

Omdat de Amerikanen zeggen de aanval rond de jaarwisseling te willen uitvoeren, is er weinig tijd om een beslissing te nemen.⁵¹ Tussen kerst en nieuwjaar zijn er vier bewindsliedenoverleggen (BWO'en) waarin de mogelijkheden voor deelname worden besproken. Hierbij zijn de betrokken ministers, de premier en de vicepremiers aanwezig, waarmee alle regeringspartijen zijn vertegenwoordigd.⁵²

Ter voorbereiding van de vier BWO'en werken ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie aanvankelijk vijf handelingsopties uit. Deze variëren van geen steun verlenen tot actief deelnemen met offensieve middelen.⁵³ Al snel wordt duidelijk dat er een politieke wens is om steun te verlenen, maar geen politieke bereidheid om met offensieve middelen deel te nemen aan de operatie. Toch moet de juridische rechtsbasis nog worden onderzocht, omdat die ook noodzakelijk is om politieke steun aan militaire operaties te verlenen.⁵⁴ In eerste instantie heeft Nederland twijfels over de rechtsbasis. De VS geven in het publieke domein namelijk vooral het beschermen van de vrije doorvaart als argument voor ingrijpen. Waar het legitiem is om defensief aanwezig te zijn in de Rode Zee om de koopvaardij te beschermen, zoals in het geval van OPG en Aspides, geeft bescherming van de koopvaardij onvoldoende grondslag voor offensieve acties op Jemenitisch grondgebied. Maar bij navraag door Nederland bij de VS blijkt dat ook Amerikaanse marineschepen doelwit zijn geweest van Houthi-aanvallen. Daarmee geldt conform artikel 51 van het VN Handvest het recht op zelfverdediging en is er een juridische basis voor een Amerikaanse tegenaanval en voor andere landen om daar steun aan te verlenen.⁵⁵ Aan de Houthi's worden nog twee diplomatieke waarschuwingen gestuurd. Dat is nodig om te voldoen aan de eis van noodzakelijkheid en om alternatieve opties te hebben uitgeput voordat er militair wordt ingegrepen. Een waarschuwing met coalitiepartners gaat uit op 3 januari 2024 en de andere op 10 januari via de VN Veiligheidsraad.⁵⁶ Maar op dat moment lijkt het diplomatieke momentum voor de-escalatie beperkt, en verwelkomen de Houthi's een militaire escalatie.

De ambtelijke advisering bestaat uit een uiteenzetting van de voor- en nadelen en mogelijke risico's van de verschillende opties. Belangrijke overwegingen om steun te verlenen, zijn het belang van de vrije doorvaart en het signaal aan Houthi's en andere mogelijke vijandige actoren dat aantasting van de vrije doorvaart niet zonder gevolgen is.⁵⁷ Tot slot zijn bondgenootschappelijke belangen een zeer zwaarwegende overweging. Het gaat er daarbij in de eerste plaats om het beeld bij de Amerikanen te voorkomen van *freeriding* bij een conflict dat ook de Europese belangen raakt. Maar ook de wens de Amerikanen betrokken te houden bij Europese veiligheid speelt een rol.⁵⁸

⁴⁸ Daartoe werd het maximaal aantal in te zetten stafofficieren voor Aspides verhoogd van vijf naar vijftien functionarissen. BZ en Defensie, Kamerbrief 11 juni 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 489.

⁴⁹ Interviews met uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie.

⁵⁰ Kamerbrief 8 maart 2024. Ook: BZ en Defensie, Kamerbrief 12 januari 2023, Kamerstuk 29 521, nr. 467.

⁵¹ Interviews met medewerkers ministeries van Defensie, BZ. Interne documenten ministerie van BZ.

⁵² Interviews met medewerkers ministerie van BZ.

⁵³ Interviews met medewerkers ministerie van BZ, Interne documenten ministerie van BZ.

⁵⁴ Interviews met medewerkers ministerie van BZ, Interne documenten ministerie van BZ.

⁵⁵ BZ, 'Beslisnota bij Kamerbrief 12 januari', 10 januari 2023.

⁵⁶ Interviews met medewerkers ministerie van BZ. BZ en Defensie, '[Joint Statement on Houthi Attacks in the Red Sea](#)' [Diplomatieke verklaring], 3 januari 2024. Ook: US Department of State, '[Joint Statement on Houthi Attacks in the Red Sea](#)' [Diplomatieke verklaring], 19 december 2023.

⁵⁷ Interviews met medewerkers ministerie van BZ, Interne documenten ministerie van BZ. Beslisnota bij Kamerbrief 12 januari.

⁵⁸ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ, Interne documenten ministerie van BZ.

Bij de keuze voor de steun aan OPA zijn ook argumenten tegen het verlenen van steun overwogen. Zo was er de zorg dat deze offensieve acties tot verdere escalatie zouden leiden, zowel in de Rode Zeecrisis, in de burgeroorlog in Jemen als in de bredere regio. Daarnaast kon Nederlandse steun aan militair ingrijpen negatieve gevolgen hebben voor de veiligheid van Nederlanders, inclusief het ambassadepersoneel in Jemen, uitgezonden Nederlandse militairen in Irak en de Nederlandse scheepvaart in de regio. Ook konden er mogelijk negatieve gevolgen zijn voor de diplomatieke positie van Nederland in de regio.⁵⁹ Een aantal betrokkenen vreest dat Nederland met de bijdragen aan OPG en OPA – in nauwe associatie met de VS – zijn neutrale reputatie in de regio riskeert (2.2).⁶⁰

Op 30 december besluiten de betrokken bewindspersonen uiteindelijk tot politieke steun en militaire steun door de inzet van één ‘niet-operationele’ stafofficier op het Combined Air Operations Centre (CAOC) in Qatar, van waaruit de operatie wordt aangestuurd.⁶¹ Omdat het niet om een militaire eenheid maar een individuele stafofficier gaat, is deze inzet niet Toetsingskader Artikel 100-plichtig. Na de eerste actie in januari hebben de VS Nederland verzocht te blijven deelnemen en is de inzet verlengd tot 31 mei 2024. De inzet is vervolgens nog tweemaal verlengd tot eind juni 2025.⁶²

3.2 Doelen en gronden militaire inzet

Voor de inzet van TRMP en DMAN heeft het kabinet ‘Artikel 100-brieven’ geschreven om de Tweede Kamer te informeren. In deze brieven noemt het kabinet ook de niet Artikel 100 Toetsingskader-plichtige bijdrage aan OPA en het ‘diplomatieke spoor’.⁶³ Artikel 100-brieven gaan over de inzet van de krijgsmacht ‘ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde’ en geven aan wat de doelen zijn.⁶⁴ De doelen worden doorgaans in drie niveaus uitgesplitst (Tekstbox 1).

Tekstbox 1 Niveaus doelen in Artikel 100-brieven

Strategische doelstelling. Doelstelling op het hoogste abstractieniveau; geeft richting waaraan Nederland wil bijdragen.

Operatiedoelstelling. Formuleert welke doelen de operatie waaraan Nederland gaat bijdragen wil bereiken.

Doelstelling van de Nederlandse (militaire) bijdrage. Beschrijft wat Nederland binnen de bredere operatie wil bereiken met zijn (militaire) bijdrage.

De Artikel 100-brieven beschrijven ook ‘gronden voor deelname’. Dit zijn de redenen waarom de regering wil deelnemen. In dit geval gaat het erom de internationale rechtsorde te bevorderen (onder meer vrije doorvaart), een bijdrage te leveren aan bondgenootschappen die voor de Nederlandse veiligheid van belang zijn en de EU te versterken als geopolitieke speler.

⁵⁹ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ, Interne documenten ministerie van BZ. Beslisnota bij Kamerbrief 12 januari.

⁶⁰ Interviews met medewerkers ministerie van BZ, Interne documenten ministerie van BZ.

⁶¹ Beslisnota bij Kamerbrief 12 januari.

⁶² Defensie, ‘Geannoteerde agenda bijeenkomst NAVO-ministers van Defensie op 13-14 juni 2024 in Brussel’, Kamerstuk 28 676, nr. 457. Zie ook BZ, ‘Verslag Raad Buitenlandse Zaken van 22 juli 2024’, Kamerstuk 21501-02, nr. 2924. BZ, ‘Geannoteerde Agenda Raad Buitenlandse Zaken 14 oktober 2024’, Kamerstuk 21501-02, nr. 2937. BZ, ‘Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 16 december 2024’, Kamerstuk 21501-02, nr. 3003. BZ, ‘Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 23 juni 2025’, 26 juni 2025, Kamerstuk 21501-02, nr. 3180.

⁶³ De Nederlandse Grondwet, ‘Artikel 100: Handhaving of bevordering internationale rechtsorde’, De Nederlandse Grondwet [website].

⁶⁴ Deze gelaagdheid tussen strategische doelen, operatiedoelen en doelstellingen Nederlandse bijdrage volgt uit de Schrijfwijzer voor Artikel 100-brieven.

Strategische doelen

De strategische doelstelling van de Nederlandse inzet in de Rode Zee is ‘het bevorderen van vrije doorvaart en de bescherming van scheepvaart’.⁶⁵ Het gaat dan niet alleen om de situatie in de Rode Zee en de negatieve economische gevolgen daarvan, maar ook om het principe van vrije doorvaart en de bevordering van de internationale rechtsorde. Eerder in de brief staat ook nog een ander doel genoemd: ‘Het overkoepelende Nederlandse doel is bijdragen aan de-escalatie in de regio.’ Hoe dit overkoepelende Nederlandse doel zich verhoudt tot de strategische doelstelling voor de inzet in de Rode Zee wordt niet direct duidelijk uit de brief.

Operatiedoelen

Operatiedoelstellingen op basis van Artikel 100-brieven

Operation Prosperity Guardian:

Het bevorderen van de vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee en de westelijke Golf van Aden.

Operatie Aspides:

Het handhaven van vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid. Operatie Aspides kan optreden in de gehele Rode Zee, de Golf van Aden en de Perzische Golf.

Operation Poseidon Archer:

Het verminderen van de militaire capaciteiten van de Houthi's om het internationale scheepvaart-verkeer te bedreigen.⁶⁶

| 21 |

De operatiedoelstellingen van OPG en Aspides zijn vrijwel identiek, al is het geografische bereik van Aspides wijder omdat die strekt tot de Perzische Golf en later ook de straat van Hormuz. Verder valt op dat de operatiedoelstelling van OPG zoals geformuleerd door de ministers in de brief enigszins afwijkt van en minder ambitieus is dan die zoals verwoord door de commandant van de Combined Maritime Forces (CMF). In de brief staat dat OPG vrijheid van doorvaart wil ‘bevorderen’ en wil ‘bijdragen aan maritieme veiligheid’. Dat is iets anders dan het ‘herstellen’ van de vrije doorvaart en maritieme veiligheid. Dit illustreert een terugkerende complicatie van Artikel 100-bijdragen: de militaire coalitie bepaalt de operatiedoelen. In het geval van Aspides heeft Nederland via de EU wel inspraak op het mandaat en de operatiedoelen. Maar bij OPG en OPA geldt dat Nederland wordt gevraagd bij te dragen aan een al opgetuigde operatie, en geen inspraak had bij de formulering van de operatiedoelen. Toch kiest het kabinet ervoor bij te dragen aan operaties met operatiedoelstellingen waarvan redelijkerwijs niet te verwachten is dat die met de middelen van de operatie bereikt kunnen worden.

Doelstelling van de Nederlandse militaire bijdragen

De doelstelling van de Nederlandse militaire bijdragen aan OPG en Aspides, is om ‘bij [te] dragen aan het bevorderen van vrije doorvaart en de bescherming van scheepvaart in de Rode Zee’.⁶⁷ Dat komt nauw overeen met wat eerder in de brief ‘de strategische doelen’ worden genoemd. TRMP moet inkomende luchtaanvallen afslaan en met zijn presentie bijdragen aan ‘het internationale signaal dat het belemmeren van de vrije doorvaart niet geaccepteerd wordt’. DMAN moet Aspides en OPG ondersteunen door tanker- en medische capaciteit te leveren.

⁶⁵ Kamerbrief 8 maart 2024.

⁶⁶ De niet-operationele militaire bijdrage aan OPA was niet Artikel 100-plichtig en had geen eigen Artikel 100-brief, maar de bijdrage en dit doel werd wel genoemd in de Artikel 100-brieven voor OPG en Aspides.

⁶⁷ Kamerbrief 8 maart 2024.

Verhouding tussen de doelen

Op voorhand had het kabinet realistische verwachtingen van wat er met de Nederlandse militaire bijdragen kon worden bereikt. In lijn met eerdere IOB-aanbevelingen, is dat realisme ook opgenomen in de Artikel 100-brieven.⁶⁸ Bij de hogere doelen stelt Nederland stevast dat het wil ‘bijdragen’ of ‘bevorderen’ – een doel dat met eenvoudigweg constructief meedoen al wordt behaald. Bij de doelstelling van de Nederlandse militaire bijdrage staat verder dat ‘voor beide schepen geldt dat de inzetduur beperkt is, en daarmee ook het effect van de Nederlandse bijdrage’.⁶⁹ Nederland biedt relatief kleine bijdragen aan diverse operaties in een ‘weerbarstige context’, met talrijke invloedrijke externe factoren. TRMP zal in drie weken de Rode Zee niet veilig krijgen. Voor de prominentste doelen – het bijdragen aan de vrije doorvaart en bescherming van de scheepvaart – zijn de verwachtingen van het Nederlandse doelbereik dus beperkt. Uit interviews met betrokkenen komt het beeld naar voren dat zwaarwegende redenen voor deelname zijn dat Nederland zich een betrouwbare bondgenoot wil betonen van de VS en EU. Ook wil het een signaal afgeven aan de Houthi’s en Iran en aan geopolitieke grootmachten als China.⁷⁰

Tegelijkertijd blijkt uit de Artikel 100-brieven en gesprekken met betrokkenen dat het onderscheid tussen doelen op de verschillende niveaus niet duidelijk is. Problematisch is met name dat de strategische doelstellingen en de operatiedoelstellingen zo goed als identiek zijn. Een voorbeeld is de vrije doorvaart, die zowel een strategische als een operatiedoelstelling is van OPG en Aspides. De doelen die de militaire operatie wil behalen worden daarmee gelijkgetrokken met de strategische doelstelling. Maar die laatste is per definitie meer richtinggevend en kan niet puur op basis van de militaire inzet worden behaald.

Doordat realistische operatiedoelen ontbreken, blijft onduidelijk hoe die zouden moeten worden bereikt met de genoemde militaire activiteiten. Ook is niet duidelijk welke eventuele overige activiteiten daar ondersteunend aan zijn. De brieven richten zich op de Nederlandse bijdragen. Ze laten de vraag onbeantwoord hoe met het hele pakket van middelen en activiteiten de operatiedoelen moeten worden bereikt.

De operatiedoelen in coalitieverband, zoals OPG en Aspides, kan Nederland niet zelfstandig bepalen. Maar in de Artikel 100-brieven wordt het probleem van te ambitieuze operatiedoelen ook niet benoemd. Hier zit een zekere spanning tussen verwachttingsmanagement en afschrikking. De schrijvers willen aan de Tweede Kamer een realistisch beeld schetsen van de verwachte effecten van een operatie. Tegelijkertijd willen ze daarmee niet het afschrikwekkende signaal aan de Houthi’s ondergraven. Met andere woorden: de Artikel 100-brief is ook strategische communicatie aan meelezende vijanden en bondgenoten.

3.3 Opzet Nederlandse diplomatieke inzet

Het besluit tot militaire bijdrage betekende niet het einde van de Nederlandse diplomatieke inzet.⁷¹ In de Artikel 100-brief over de Nederlandse bijdrage in de Rode Zee wordt een ‘diplomatiek spoor’ opgenomen. Doel van dat spoor was ‘te komen tot stapsgewijze de-escalatie en het forceren van openingen richting een diplomatieke oplossing voor de instabiliteit rond de Rode Zee’.⁷² De betrokken ambtenaren zijn zich ervan bewust dat Nederland deze doelen niet eigenstandig kan bereiken. Ze bezien deze inzet dan ook in samenwerking met ‘Westerse partners en partners in de regio’.

Binnen BZ is de directie Midden-Oosten en Noord-Afrika verantwoordelijk voor de diplomatieke inzet bij de Rode Zee. Er wordt een fte aan extra capaciteit vrijgemaakt⁷³, handelingsopties worden uitgewerkt en diplomatieke activiteiten opgeschaald. De Nederlandse diplomatie komt stapsgewijs tot stand en wordt in de inzetperiode steeds verder ontwikkeld. Zij verloopt uiteindelijk via drie kanalen:

⁶⁸ IOB, *Richting geven aan internationale veiligheid: Naar concretere doelstellingen en beter passende beleidskeuzes in het veiligheids- en stabiliteitsbeleid*, Den Haag, IOB, 2024.

⁶⁹ Kamerbrief 8 maart 2024.

⁷⁰ Interviews met medewerkers ministerie van BZ.

⁷¹ Kamerbrieven 12 januari 2023 en 8 maart 2024.

⁷² Kamerbrief 8 maart 2024.

⁷³ Interviews met medewerkers ministerie van BZ.

- Binnen de EU wil Nederland een diplomatiek spoor aan Aspides toevoegen⁷⁴, om ‘zo gecoördineerd mogelijk boodschappen richting de regio en de Houthi’s af te geven, om zeker te stellen dat directe dialoog met de Houthi’s openblijft, om met (regionale) partners elke vorm van agressie tegen schepen af te wijzen en het belang van de-escalatie te blijven benadrukken’.⁷⁵
- In de VN wil Nederland met partners komen tot hervatting van het VN-vredesproces en ondersteuning van UNVIM om wapensmokkel tegen te gaan.
- Bilateraal blijft Nederland in de regio zijn zorgen over maritieme veiligheid in de Rode Zee aankaarten, het gemeenschappelijke doel van de-escalatie op de Rode Zee benadrukken en toelichten wat de Nederlandse inzet in de Rode Zee behelst.⁷⁶ Het doel is met de Houthi’s de dialoog open te houden en druk op hen uit te voeren om de aanvallen te stoppen.

In hoofdstuk 4.4 werken we de activiteiten van de diplomatieke inzet verder uit.

3.4 Interventielogica

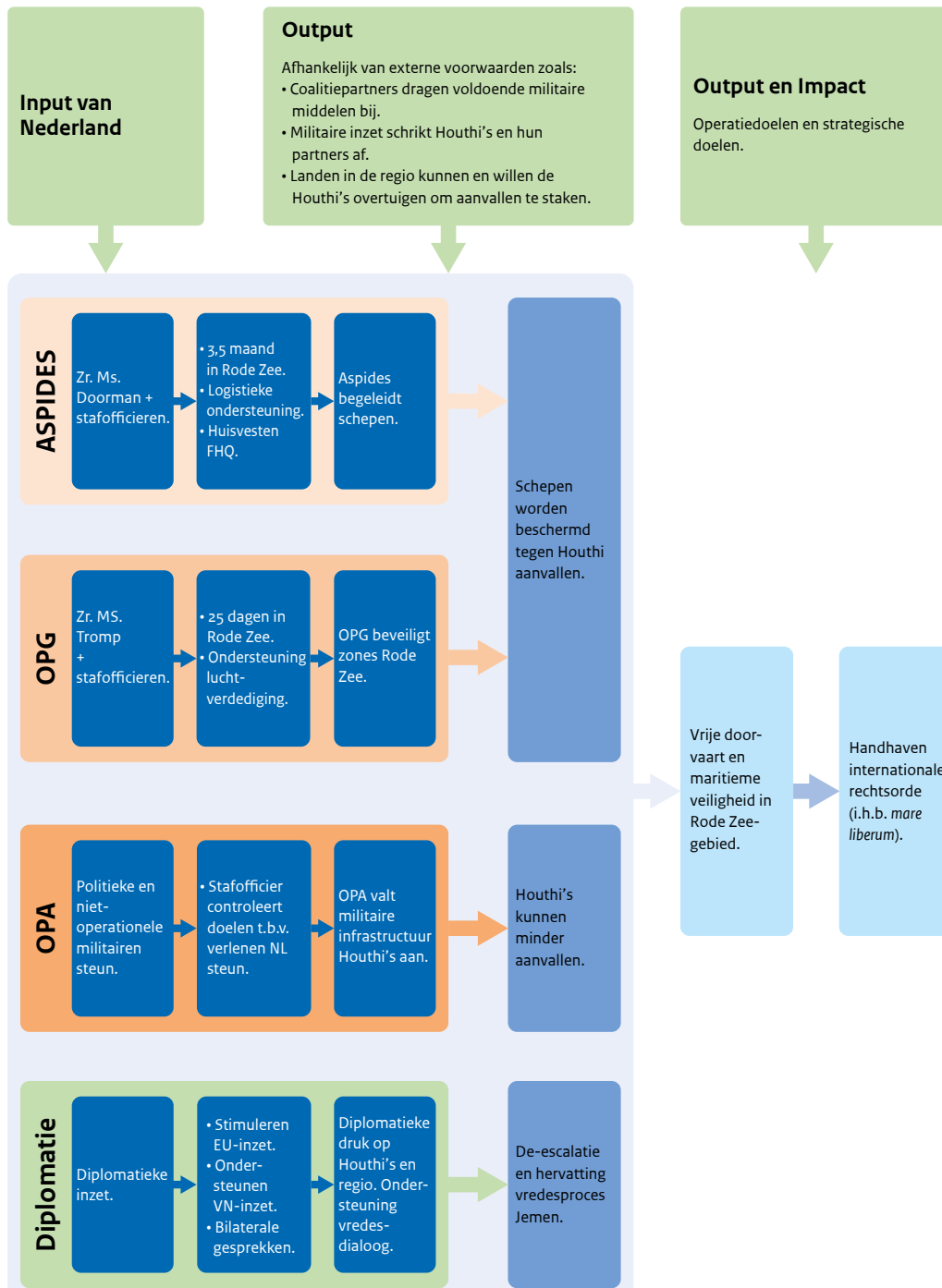
Wij hebben onderstaande interventielogica opgesteld van de Nederlandse inzet in het Rode Zeegebied (Figuur 3). Wij hebben ons daarvoor gebaseerd op een analyse van de doelen en inzet van middelen, zoals geformuleerd in de Artikel 100-brieven en in interviews met betrokkenen. Hieronder verbeelden we hoe de inzet van middelen (input, eerste kolom) en verrichte activiteiten (tweede kolom), via geleverde prestaties (output, derde en vierde kolom), moesten leiden naar de operatiedoelen (outcome, vijfde kolom) en strategische doelen (impact, zesde kolom). Ook zijn enkele onderliggende aannames en externe voorwaarden opgenomen die van invloed zouden zijn op het doelbereik. Deze evaluatie richt zich primair op de Nederlandse bijdragen (kolom 1) en activiteiten (kolom 2). Maar omdat de Nederlandse strategische doelen grotendeels gelijk zijn aan de operatiedoelen (3.2) gaan hoofdstuk 4 en 5 ook in op het functioneren (kolom 3) en het doelbereik (kolom 4 en 5) van de operaties.

⁷⁴ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten ministerie van BZ.

⁷⁵ Kamerbrief 8 maart 2024.

⁷⁶ Kamerbrief 8 maart 2024.

Figuur 3 Interventiologica





Mediacentrum Defensie

4 Uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten

Hoofdbevindingen

- Het de facto Amerikaanse OPG heeft Houthi-aanvallen onderschept en schepen beschermd. Daarmee heeft OPG de operatiedoelen – het beschermen van de koopvaardij en bevorderen van de vrije doorvaart – gedeeltelijk behaald. Maar OPG had niet continu genoeg marineschepen om de scheepvaart voldoende te kunnen beschermen en de Houthi-aanvallen hielden aan.
- De Nederlandse bijdrage aan OPG was kort. TRMP heeft geen aanvallen afgeslagen en heeft zich vooral gericht op beeldopbouw van Houthi-activiteiten. De TRMP had een korte voorbereidingstijd en logistieke ondersteuning was onzeker. Met de VS werd samengewerkt maar aanwezigheid van Amerikaanse schepen was soms onzeker.
- EU-operatie Aspides heeft slechts zeer gedeeltelijk de operatiedoelen bereikt. Er is *close protection* aan koopvaardij schepen geleverd, maar het doelbereik was beperkt door een gebrek aan marineschepen, door gebreken in de aansturing en uitvoering van de operatie en doordat de Houthi-aanvallen aanhielden.

- DMAN heeft een bijdrage geleverd aan Aspides door schepen logistiek en medisch te ondersteunen en het FHQ tijdelijk te huisvesten. Het schip had een korte voorbereidingstijd en het beeld vooraf van het gebied waar het schip zou opereren kwam niet overeen met de realiteit. Het inlichtingenbeeld aan boord was goed.
- Nederland steunde OPA politiek en militair. Het leverde stafofficieren aan het CAOC in Qatar. Dat leverde een informatiepositie op die ook elders van waarde was.
- De Nederlandse diplomatieke inzet verliep via de EU, VN en bilateraal. In de EU wilde Nederland een diplomatiek 'spoor' aan Aspides toevoegen. Toen dat niet lukte streefde Nederland naar een goed gecoördineerde diplomatieke EU-inzet. Nederland bleef het VN-vredesproces steunen en legitimeren. Bilateraal heeft Nederland in de regio gesprekken gevoerd over maritieme veiligheid, vrije doorvaart en de-escalatie.
- De gefragmenteerde Nederlandse inzet – door aan alle operaties een bijdrage te leveren – pakte goed uit. Hiermee werd de Nederlandse informatiepositie verbeterd.

Dit hoofdstuk biedt een beschrijving van de Nederlandse militaire en diplomatieke activiteiten in en voor het Rode Zeegebied (tweede kolom van de interventielogica in 3.4). Het geeft ook een analyse van de mate waarin de doelen hiervan zijn bereikt. Ook gaan we in op wat er goed en minder goed ging en waarom. Voor OPG en Aspides introduceren we eerst bondig de operatie en de Nederlandse inzet. Daarna bekijken we het functioneren van de operaties (kolom 3 van de interventielogica), waarbij we een voorschot nemen op de doelrealisatie (kolom 4 en 5 van de interventielogica, 5.2). Nederland schaarde zich immers achter de drie operaties en de operatiedoelen door eraan bij te dragen (3.2). Tot slot bespreken we in dit hoofdstuk de mate van samenhang tussen de Nederlandse inzet in de operaties en de operaties onderling. We beantwoorden daarmee deelvragen 2a, 2b en 2c.⁷⁷

4.1 Operation Prosperity Guardian

Operatie

Om zijn operatiedoelstelling (3.2) te behalen, zet OPG marineschepen in om in het Rode Zeegebied te patrouilleren en waar nodig de commerciële scheepvaart te begeleiden of escorteren (Tekstbox 2). OPG-schepen stellen zich verspreid op om verschillende gebieden af te dekken. Ze fungeren zo als een paraplu of schild: het is namelijk een defensieve operatie. De bedoeling is om op die manier Houthis-aanvallen op de koopvaardij af te slaan, de scheepvaart zekerheid te bieden en de Houthis af te schrikken.⁷⁸

⁷⁷ 2a. In hoeverre zijn de doelen op activiteit en output-niveau (geleverde prestaties) van de Nederlandse militaire bijdragen en diplomatieke inzet bereikt? 2b. In hoeverre was er sprake van samenhang of spanning tussen de militaire en diplomatieke inzet? 2c. Wat ging er goed en wat ging er minder goed (bijvoorbeeld: realistische doelen gegeven de context, beschikbare tijd, ingezette middelen; samenwerking bondgenoten; samenwerking tussen de verschillende operaties etc.)?

⁷⁸ Interview met uitgezonden medewerker ministerie van Defensie. J. Garamone, [‘Ryder Gives More Detail on How Operation Prosperity Guardian Will Work’](#) [Persbericht], 21 december 2023, Washington, Department of Defense. Ook: US Department of Defense, [‘NAVCENT Commander Vice Admiral Brad Cooper Holds an Off-Camera, On-The-Record Press Briefing via Teleconference on Operation Prosperity Guardian’](#) [transcript], 5 januari 2024, Washington, Department of Defense.

Tekstbox 2 *Escorteren, begeleiden en close protection*⁷⁹**Escorteren:**

Eén of meerdere oorlogsschepen beveiligen direct en van nabij één of meerdere schepen. De opdracht van de oorlogsschepen is koopvaardischepen te beschermen tegen bedreigingen. Het marineschip dat escorteert heeft in principe de verantwoordelijkheid over de te beschermen schepen. Als het om meerdere escorterende oorlogsschepen gaat, spreken ze onderling af wie de leiding heeft.

Begeleiden:

Marineschepen opereren in de omgeving van koopvaardischepen om eventuele aanvallen af te schrikken of om op aanvallen te kunnen reageren. Anders dan bij escorteren is er geen directe routecoördinatie met de koopvaardischepen. De schepen varen niet in een bepaalde formatie. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het varen door het betreffende gebied blijft bij het koopvaardischip zelf liggen. Begeleiden is een minder specifiek begrip dan escorteren. De betrokkenheid van de marineschepen kan bijvoorbeeld variëren van advies tot daadwerkelijk actieve assistentie.

Close protection

De term *close protection* wordt specifiek binnen Aspides gebruikt en betekent het escorteren van koopvaardischepen door de Rode Zee, Bab el Mandeb en de Golf van Aden. Anders dan bij escorteren echter, dragen EU-marineschepen geen volledige verantwoordelijkheid in het geval dat er iets misgaat bij een te beschermen schip.

Formeel valt OPG onder de multinationale CMF, maar in Nederland en andere landen is de perceptie dat het in feite een Amerikaanse operatie is.⁸⁰ Immers, de Amerikanen nemen het initiatief voor OPG en de Amerikaanse minister van Defensie kondigt de operatie aan.⁸¹ Daarnaast is de commandant van de CMF ook commandant van de Amerikaanse Vijfde Vloot en het Amerikaanse Navy Central Command (NAVCENT). Hij is degene die landen oproept om OPG te steunen.⁸² Bovendien leveren de Amerikanen het merendeel aan capaciteiten aan OPG. Daaronder zijn marineschepen, waaronder de *Carrier Strike Group* (CSG) rond vliegdekschip USS Dwight D. Eisenhower, en vliegtuigen en inlichtingencapaciteiten.⁸³ Inmiddels is OPG ook formeel een Amerikaanse operatie: in februari 2025 draagt de CMF de verantwoordelijkheid formeel over aan de Amerikaanse marine, die de operatie voortzet.⁸⁴

Nederlandse bijdrage aan Operation Prosperity Guardian

De beoogde inzet van de Zr.Ms. Tromp

Het beoogde effect van de inzet van TRMP is het afslaan van inkomende luchtaanvallen.⁸⁵ Het bevel dat TRMP meekrijgt van de directie Operaties van het ministerie van Defensie is om een bijdrage aan OPG te leveren aan de luchtverdediging van de scheepvaart in de westelijke Golfregio en om *associated support*

⁷⁹ Interview met uitgezonden medewerker ministerie van Defensie. B. Peniston, [‘What’s the Difference Between ‘Accompanying’ and ‘Escorting’ a Ship?’](#), *Defense One*. 1 mei 2015.; NATO Standardization Office, ‘Naval Co-operation and Guidance for Shipping Manual (NCAGS). Guide to Owners, Operators, Masters and Officers’ ATP-02.1, Brussels, NATO, 2014, p.2-3 en 2-4; A.A. Pandya, R. Herbert-Burns en J. Kobayashi, [‘Maritime Commerce and Security: The Indian Ocean’](#), *Stimson*, 2011, p. xiv.

⁸⁰ Beslisnota 28 februari 2024. Interviews met uitgezonden medewerkers ministeries van Defensie en BZ. Interne documenten ministerie van BZ.

⁸¹ US Department of Defense. ‘Statement from Secretary of Defense Lloyd J. Austin III’.

⁸² Kamerbrief over de veiligheidssituatie in Irak, 20 december 2023.

⁸³ Interview met uitgezonden medewerker ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van BZ en Defensie.

⁸⁴ US Navy, [‘Destroyer Squadron 50 Assumes Operation Prosperity Guardian Mission’](#) [Persbericht], 4 februari 2025, Washington, Department of Defense.

⁸⁵ Kamerbrief 8 maart 2024.

aan Aspides te geven.⁸⁶ TRMP voldoet aan die opdracht door simpelweg deel te nemen aan OPG en waar mogelijk eenheden van Aspides⁸⁷ te ondersteunen met informatie.⁸⁸ Toch zijn er nuances ten aanzien van deze inzet.

Een korte inzetperiode maar realistische doelstellingen

De inzetperiode van TRMP was zeer kort: van 25 maart 2024 tot en met 24 april 2024. Op 26 maart vaart TRMP door het Suezkanaal, test het schip op advies van de CMF eerst procedures en oefent het stapsgewijs voor gereedheid tot inzet.⁸⁹ Het schip moet gereed zijn voor de luchtverdedigingstaak in drie verschillende risicogebieden: laag, medium en hoog. Met oefeningen wordt het schip opgewerkt om te kunnen opereren in het hoogrisicogebied.⁹⁰

Zoals we in 3.2 beschrijven, is het kabinet in de Artikel 100-brief realistisch over de inzet van TRMP. Het is helder dat met de inzet van dit ene schip in zo'n beperkte tijd de maritieme veiligheid en stabiliteit in het Rode Zeegebied niet wordt hersteld. Het schip moet bijdragen aan het bevorderen van vrije doorvaart en bescherming van scheepvaart in de Rode Zee door tijdens zijn aanwezigheid inkomende luchtaanvallen af te slaan. Ook moet het schip bijdragen aan het signaal dat belemmering van de vrije doorvaart niet wordt geaccepteerd.

Werkelijke inzet Zr.Ms. Tromp

Een belangrijke randvoorwaarde voor het Nederlandse kabinet om TRMP te laten deelnemen aan OPG is dat het volgens het kabinet over een goede C2-structuur beschikt, omdat het onder de Amerikaans-geleide CMF valt (Tekstbox 3).⁹¹

Tekstbox 3 Command and control (C2)

C2 staat voor *command and control* en betreft de commandovoering. Command betreft de bevoegdheid die de commandant heeft en control de uitoefening van die bevoegdheid. Bij de uitvoering hiervan spelen naast middelen zoals personeel, organisatie(structuur), apparatuur en communicatie-infrastructuur, ook processen en procedures een belangrijke rol.

Hoewel het geen problemen oplevert, blijkt er in de praktijk echter geen klassieke C2-structuur te zijn. TRMP levert wel *direct support* aan OPG, maar blijft onder nationaal bevel. De CMF is niet sturend, maar coördineert op grote lijnen. De commandant van TRMP is vrij om naar eigen inzicht tactisch te handelen en haar taken uit te voeren. TRMP stelt de CMF wel op de hoogte van zijn acties, maar krijgt geen orders.⁹² TRMP vult vervolgens naar eigen inzicht zijn inzet in door zich in het hoogrisicogebied⁹³ en aan de westkust van Jemen te richten op *find*, *cover*, en *neutralize*. Samengevat behelst *find* het in kaart brengen van Houthi-activiteiten en het vergaren van inlichtingen over hun manier van werken. *Cover* is het bieden van bescherming waar nodig, door bijvoorbeeld escortetaken uit te voeren. *Neutralize* is het afslaan van eventuele Houthi-aanvallen.⁹⁴

⁸⁶ Interne documenten ministerie van Defensie.

⁸⁷ Ook is er informatie gedeeld met DMAN ter voorbereiding op haar inzet in het operatiegebied.

⁸⁸ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ. Interne documenten ministerie van Defensie.

⁸⁹ TRMP deed dit op advies van de CMF via 'Crawl-Walk-Run'. Bij *Crawl* werden de procedures met de Amerikanen getest; bij *walk* werd met de Amerikanen gekeken of ze hetzelfde beeld hadden als TRMP, communicatiesystemen werden afgestemd en de wapensystemen werden gesynchroniseerd (welk schip grijpt potentieel welke aanval aan). Bij *run* was het schip klaar om in hoog geweldsspectrum te opereren.

⁹⁰ Interne documenten ministerie van Defensie, interview met uitgezonden medewerker ministerie van Defensie.

⁹¹ Beslisnota 28 februari 2024.

⁹² Interview met uitgezonden medewerker ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.

⁹³ OPG had een indeling gemaakt van de Rode Zee, Bab el Mandeb en Golf van Aden, waarin onderscheid werd gemaakt tussen hoog, medium en laag risico. De Bab el Mandeb was bijvoorbeeld onderdeel van het hoog risicogebied, aangezien het een relatief smalle zeestraat is die de Golf van Aden met de Rode Zee verbindt.

⁹⁴ Interne documenten ministerie van Defensie.

TRMP realiseert de taak *find* ten dele, aangezien het op verschillende locaties een beeld opbouwt over Houthi-activiteiten. Zo neemt het schip met eigen sensoren een Houthi-aanval met een *anti-ship ballistic missile* waar, legt dit vast en deelt dit met schepen van coalitiegenoten. Een beperkende factor voor de beeldopbouw is dat de NH90-helikopter aan boord van het schip alleen kan worden ingezet voor oefeningen en logistieke vluchten. Vanwege een hoog risico om aangevallen te worden in het gebied kan de helikopter niet ingezet worden om inlichtingen te vergaren. Het schip probeert ook een *pattern of life*-analyse van de Houthi's te maken. Maar daarvoor is het nodig om een langere tijd in een gebied te verblijven, wat voor TRMP niet het geval is. Toch komt er door de deelname van de Tromp aan OPG vanuit inlichtingenperspectief zeer nuttige informatie vrij voor zowel Nederlandse belanghebbenden als voor eenheden van coalitielanden.⁹⁵

TRMP realiseert het effect *cover* – bescherming – ook gedeeltelijk. TRMP voert geen escortetaken uit. Maar het schip positioneert zich waar mogelijk wel zo dat het eventuele aanvallen op de scheepvaart zou kunnen afslaan.⁹⁶ In feite functioneert TRMP hiermee als de door de CMF-commandant beoogde paraplu. Maar deze paraplu wordt nooit getest: tijdens de inzet vindt er geen aanval op het schip en zijn omgeving plaats. Daardoor kan TRMP het effect *neutralize* niet realiseren.⁹⁷ Elders in het Rode Zeegebied gaan Houthi-aanvallen ook tijdens de aanwezigheid van TRMP onverminderd door. Daarmee lijkt het er niet op dat de aanwezigheid van TRMP een dwingend afschrikwekkend signaal naar de Houthi's heeft afgegeven.

Samenwerking en afhankelijkheden

Naast de C2-structuur zijn volgens het Nederlands kabinet ook andere benodigde randvoorwaarden bij OPG goed geregeld, namelijk MEDEVAC en Intel (Tekstbox 4).⁹⁸

Tekstbox 4 Medevac

MEDEVAC:

Dit staat voor medical evacuation. In geval van nood dient de medische afvoer binnen een missie of operatie op orde te zijn zodat gewonden zo snel mogelijk geëvacueerd kunnen worden.

Intel:

Dit is een afkorting voor intelligence. Hiermee wordt de inlichtingencapaciteit(en) en -positie bedoeld die de operatie heeft.

Aan deze randvoorwaarden wordt grotendeels voldaan door de aanwezigheid van Amerikaanse schepen, luchteenheden en inlichtingencapaciteiten. In de korte inzetperiode van TRMP zijn er alleen Amerikaanse schepen actief onder OPG. De samenwerking tussen de Amerikanen en TRMP bestaat veelal uit het delen van informatie en inlichtingen. Ook maakt TRMP gebruik van Amerikaanse communicatiemiddelen.⁹⁹

Wat betreft MEDEVAC hebben de VS aangegeven dat TRMP kan terugvallen op de medische faciliteiten van de Amerikaanse CSG zolang die in het gebied aanwezig is.¹⁰⁰ Daarnaast maakt de aanwezigheid van de CSG in de regio ook dat er luchtsteun voorhanden is. OPG is een los samenwerkingsverband, maar in de praktijk blijkt het soms wel erg los te zijn.¹⁰¹ Amerikaanse schepen die onder OPG vallen, opereren vaak uit nationaal belang. Zo verplaatsen de USS Dwight D. Eisenhower en andere Amerikaanse schepen zich onverwacht richting Israël om dat land te ondersteunen bij de Iraanse tegenaanval op 13 april 2024.¹⁰² Hierdoor komt het schip op grote afstand van TRMP te varen en is de medische afvoerketen niet volledig gesloten¹⁰³ en luchtsteun onzeker.¹⁰⁴

⁹⁵ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.

⁹⁶ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.

⁹⁷ Interviews met medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.

⁹⁸ Beslisnota 28 februari 2024.

⁹⁹ Interviews met (uitgezonden) medewerker ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie.

¹⁰⁰ Kamerbrief 8 maart 2024.

¹⁰¹ Zie hiervoor onderstaande paragraaf 'Functioneren OPG'.

¹⁰² Op 13 april viel Iran Israël aan als vergelding voor de Israëlische aanvallen op de Iraanse ambassade in Damascus.

¹⁰³ De medische keten werd als gesloten beschouwd wanneer de Zr.Ms. Tromp zich binnen helikopterafstand bevond van een Role 2 of Role 3 medische faciliteit op zee of land. Omdat de schepen in het gebied in beweging zijn is medische planning een continu proces. Zie Lijst van vragen en antwoorden, 22 maart 2024: p. 5.

¹⁰⁴ Interne documenten ministerie van Defensie.

Korte voorbereiding en onzekerheid ondersteuning in regio

De voorbereidingstijd van de TRMP is kort. Een gevolg hiervan is dat de voorbereidende werkzaamheden onderweg naar de Rode Zee nog moeten worden verricht. Maar de TRMP is operationeel gereed wanneer het de Rode Zee betreedt. Toch zijn er dan nog wel onduidelijkheden. Onzeker is in welke mate de landen in de regio bereid zijn logistieke of medische ondersteuning te verlenen als dat nodig is. En hoewel betrokkenen de op het schip aanwezige luchtverdedigingsmiddelen en -munitie als toereikend beschouwen,¹⁰⁵ was eventueel herbevoorraden hiervan niet eenvoudig geweest.¹⁰⁶ Tegelijkertijd was het niet mogelijk om de logistieke ondersteuning volledig vooraf te regelen. Daarom kan de aanwezigheid van een politiek adviseur (POLAD)¹⁰⁷ op het schip en de samenwerking met de posten belangrijk zijn.¹⁰⁸ Tegelijkertijd is een POLAD aan boord geen garantie als medische evacuatie noodzakelijk is of als zich logistieke problemen voordoen, bijvoorbeeld met onderdelen, proviand en munitie.

Verdere inzet

Naast de inzet van TRMP levert Nederland voor OPG één stafofficier aan de CMF. Het betreft een NCAGS-stafofficier die rouleert.¹⁰⁹ De Nederlandse uitgezonden stafofficieren krijgen voorafgaand aan hun uitzending geen specifieke orders mee uit Nederland.¹¹⁰ Zij werken aan beeldopbouw van de aanwezige schepen in de regio, en maken analyses van welk type schepen doelwit is van de Houthi's.¹¹¹ Op basis van die analyses stellen ze lijsten op van koopvaardij-schepen die het grootste risico lopen wanneer ze door het gebied varen. Vervolgens worden hoogrisicoschepen gewaarschuwd en geadviseerd om te varen.¹¹² Naast Nederland leveren ook andere landen NCAGS-officieren. Uiteindelijk monden de werkzaamheden van deze officieren uit in de oprichting van het Joint Maritime Information Center (JMIC).

Na het vertrek van TRMP uit het gebied is er, behalve de stafofficier, geen verdere inzet door Nederland onder OPG. Ondanks interne discussies over een eventuele verdere inzet in het Rode Zeegebied, waaronder OPG, wordt ervoor gekozen dit vooralsnog niet te doen.¹¹³

Functioneren OPG

Beschermen vrije doorvaart

OPG is naar eigen zeggen succesvol geweest in het beschermen van koopvaardij-schepen. Echter, de Amerikanen hebben tegenstrijdige cijfers gedeeld over het aantal schepen dat door OPG beschermd zou zijn, en hebben die cijfers ook niet onderbouwd.¹¹⁴ Opvallend is bovendien dat de CMF koopvaardij-schepen waarschuwde bij een vermoed risico om aangevallen te worden, en adviseerde dan om niet door het Rode Zeegebied te varen, ondanks de aanwezigheid van OPG.¹¹⁵

Het oorspronkelijke plan van OPG is dat marineschepen verschillende gebieden afdekken en eventuele Houthi-aanvallen afslaan. De tactiek verandert echter na verloop van tijd. De schepen moeten samen met de luchteenheden de beeldopbouw verzorgen en dreigingen detecteren. Luchteenheden slaan vervolgens Houthi-aanvallen af. Dat blijkt goedkoper en effectiever te zijn dan de duurdere

¹⁰⁵ Interviews met medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie. Kamerbrief 8 maart 2024. Tweede Kamer, 'Plenaire verslag 56e vergadering', 26 maart 2024.

¹⁰⁶ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ. Interne documenten ministerie van BZ.

¹⁰⁷ De POLAD fungeert als liaison tussen de militaire eenheid en de diplomatieke posten.

¹⁰⁸ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ. Interne documenten ministerie van Defensie.

¹⁰⁹ NCAGS staat voor 'Naval Cooperation And Guidance For Shipping'. Deze stafofficieren werden ingezet om de veiligheid van koopvaardij-schepen in het operatiegebied te verbeteren en fungeren als liaison tussen de militaire operatie en de koopvaardij. De Nederlandse NCAGS-stafofficieren waren doorgaans reservisten.

¹¹⁰ Interviews met uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie.

¹¹¹ Er werd bijvoorbeeld gekeken naar schepen met een directe band met de VS of Israël, of schepen in Israëlische havens waren geweest, maar ook of de scheepvaartmaatschappij of rederij een link met Israël had.

¹¹² Interviews met uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie.

¹¹³ Interviews met medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten ministerie van BZ.

¹¹⁴ J. Seldin, 'US Says Airstrikes, Naval Convoys Help Thousands of Ships Transit Red Sea', VOA News, 1 maart 2024. R. Santana, 'Houthis show no sign of ending 'reckless' Red Sea attacks as trade traffic picks up, commander says', Associated Press, 31 december 2023.

¹¹⁵ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

verdedigingssystemen van de schepen.¹¹⁶ Toch blijken de Houthi's in staat te zijn onevenredige kosten op te leggen aan de Amerikanen en partnerlanden: ze zetten langdurig relatief goedkope aanvalsmiddelen in die OPG-landen met dure en schaarse verdedigingsmiddelen onderscheppen.¹¹⁷ Tegelijkertijd kan OPG wel een bijdrage leveren aan het beschermen van de vrije doorvaart, door te zorgen dat Houthi-aanvallen geen schade aanrichten. Niettemin zetten de Houthi's hun aanvallen onverminderd door (5.1).

Weinig eenheden en een losse structuur

Hoewel de commandant van OPG stelt over voldoende capaciteiten te beschikken om de taak van OPG te volbrengen¹¹⁸, blijkt dit in de praktijk niet het geval te zijn. Er is geen continue bezetting die de scheepvaart voldoende kan beschermen.¹¹⁹

Landen met marineschepen in de regio kiezen er regelmatig voor om primair nationale taken uit te voeren en alleen *associated support* te leveren aan OPG.¹²⁰ Wanneer Aspides van start gaat, kiezen veel aanwezige EU-landen ervoor om onder Aspides te varen. Marineschepen die wel onder OPG varen, kunnen ook makkelijk uit de operatie 'klikken' om iets anders te gaan doen, vaak op nationale titel. Een voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde USS Dwight D. Eisenhower, die in de richting van Israël vaart, waardoor zijn capaciteiten tijdelijk niet voor OPG beschikbaar zijn.

4.2 Operatie EUNAFVOR Aspides

Operatie

Aspides is een defensieve operatie, met als mandaat schepen begeleiden en indien nodig te beschermen tegen aanvallen in het operatiegebied.¹²¹ Om dit effectief te kunnen doen moet Aspides ook aan beeldopbouw (*maritime situational awareness*) doen.¹²² Voor het effectief vervullen van het mandaat stelt commandant van Aspides Gryparis ten minste tien schepen nodig te hebben.¹²³ Idealiter beschikken de deelnemende fregatten over luchtverdedigingscapaciteiten.¹²⁴ Als er voldoende capabele schepen deelnemen zal Aspides paraplu's kunnen opstellen langs de vaarroute. In de praktijk blijkt dit onuitvoerbaar te zijn omdat er te weinig marineschepen beschikbaar zijn en het operatiegebied enorm is. Daarom wordt besloten met de beschikbare marineschepen *close protection* (Tekstbox 5) aan te bieden aan koopvaardij schepen. Koopvaardij schepen in het Rode Zeegebied kunnen daartoe bij Aspides om bescherming vragen.

¹¹⁶ Interview met medewerker ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie. J. Epstein, 'A US Navy carrier strike group fired nearly 800 missiles and bombs during its Red Sea fight against the Houthis', *Business Insider*, 22 juli 2024. W. Rumbaugh, 'Cost and Value in Air and Missile Defense Intercepts', *Center for Strategic & International Studies*, 13 februari 2024.

¹¹⁷ Interne documenten ministerie van Defensie. C. Keyani en C. Henly, 'The Houthis, Operation Prosperity Guardian, and Asymmetric Threats to Global Commerce', *Center for Maritime Strategy*, 18 juli 2024. M. DiMino, 'Weighing additional U.S. responses to Houthi Red Sea attacks', *Defense Priorities*, 19 januari 2024. J. Epstein, 'A US Navy carrier strike group fired nearly 800 missiles and bombs'.

¹¹⁸ US Department of Defense, 'NAVCENT Commander Vice Admiral Brad Cooper Holds an Off-Camera, On-The-Record Press Briefing via Teleconference on Operation Prosperity Guardian'.

¹¹⁹ Interviews met uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten ministerie van Defensie. W.C. Paes et al., *Navigating Troubled Waters: The Houthis' Campaign in the Red Sea and the Gulf of Aden*, International Institute for Strategic Studies, 2024, p. 33-34.

¹²⁰ CMF-website: 'associated support, which is assistance they [i.e. ships] can offer if they have the time and capacity to do so whilst undertaking national tasking.'

¹²¹ Het operatiegebied beslaat de internationale wateren in de Rode Zee, Golf van Aden, Arabische Zee, Golf van Oman, Perzische Golf, de Straat van Hormuz en de Bab el Mandeb.

¹²² Hiermee wordt door de EU het verkrijgen van begrip over activiteiten die verband houden met of van invloed kunnen zijn op de veiligheid van de Europese Unie bedoeld. Zie European Defence Agency, *Maritime Surveillance* (MARSUR) [website].

¹²³ R. Meade, 'Red Sea rescue falls to private security in the absence of any naval assets', *Lloyd's List*, 9 juli 2025.

¹²⁴ Interviews met uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie.

In het *Maritime Security Centre Indian Ocean* (MSCIO) in Brest¹²⁵ en het OHQ worden vervolgens dreigingsanalyses gemaakt. Daarna bepaalt het FHQ of een schip bescherming kan krijgen, door welk marineschip en wanneer. Het bieden van *close protection* aan schepen kost veel tijd omdat de schepen continu heen en weer moeten varen.¹²⁶

Zowel OPG als Aspides zijn defensieve operaties, maar het OHQ en FHQ Aspides willen geen associatie met OPG. Zoals eerder beschreven zien de meeste EU-lidstaten en ook landen in de Golfregio OPG als Amerikaanse operatie. Daarnaast voeren de VS ook bombardementen uit in Jemen, zowel bilateraal als onder OPA (4.3), wat OPG in de beeldvorming offensiever maakt. De EU wil niet in een direct militair conflict met de Houthi's verzeild raken. Dit is ook de reden dat Aspides een louter defensief profiel moet hebben. Daarnaast wil de EU met Aspides ook laten zien dat de EU een serieuze veiligheidsactor is.¹²⁷

Op 14 februari 2025 wordt Aspides verlengd tot 28 februari 2026. Het mandaat wordt uitgebreid voor de taak MSA (beeldopbouw): naast gegevens die nodig zijn om vaartuigen te beschermen, zal informatie worden verzameld over wapenhandel en schaduwwloten.¹²⁸

Nederlandse bijdrage aan EUNAVFOR Aspides

De inzet van de Zr.Ms. Karel Doorman en doelbereik

DMAN neemt de periode van 11 mei tot 9 augustus 2024 deel aan operatie Aspides. Het levert een bijdrage door andere schepen logistiek en medisch te ondersteunen en biedt onderdak aan het FHQ. Daarmee voldoet het schip aan de opdrachten die het heeft gekregen.

Aspides werkt met een gebiedsindeling, waarbij een risico-indicatie aan gebieden wordt gekoppeld (*medium of high threat*). Nederland maakt echter een gebiedsindeling die afwijkt van die van Aspides; het geeft ook gebieden een *low threat* -indicatie. Omdat DMAN een militair ondersteuningsschip is met beperkte defensieve middelen, is het de bedoeling dat het veelal in het *low threat*-gebied of aan de randen van de *medium threat*-gebieden blijft. In de *high threat*-gebieden zal het altijd worden begeleid door een fregat.¹²⁹ De praktijk pakt anders uit. De schepen van Aspides zijn vooral actief in de *medium* en *high threat*-gebieden. Daardoor moet DMAN toch dicht bij die gebieden opereren om te kunnen bevoorraden of om medische capaciteit te kunnen aanbieden. Daarnaast is het dreigingsniveau in de praktijk ook aan verandering onderhevig, omdat de Houthi's zich snel ontwikkelen. Ook beschikken de Houthi's over militaire capaciteiten om het gehele gebied te bereiken. Dat betekent dat een aanval in een *low of medium threat*- gebied niet uitgesloten is.¹³⁰

Toch sluit de inzet van DMAN goed aan bij de behoeften van Aspides. Aspides-schepen zijn welkom in de haven van Djibouti voor bevoorrading en om te tanken. Maar andere landen in de regio zijn of geen optie (zoals Somalië, Eritrea, Jemen, Sudan), of liggen ver weg (Egypte en Oman). Daardoor zijn schepen die gaan herbevoorraden voor een langere periode niet volledig inzetbaar. De aanwezigheid van DMAN voorziet dus in een logistieke behoefte en draagt eraan bij dat Aspides-schepen langer op zee kunnen blijven. Gedurende de inzet voorziet DMAN uiteindelijk ruim twintig schepen van brandstof.¹³¹ Daarnaast kan DMAN voorzien in de behoefte van Aspides om een FHQ onder te brengen, waarvoor Nederland ook de *Force Commander* levert.¹³²

¹²⁵ In het MSCIO zaten NCAGS-officieren (zie OPG) die aan de hand van een puntensysteem een dreigingsanalyse maakten voor een schip. De puntentelling werd gedaan aan de hand van een aantal indicatoren bijvoorbeeld of het schip een link met Israël had of dat het in een Israëlische haven was geweest, welke maatschappij het was, en wat de EU-belangen zijn. Voor meer informatie over het MSCIO, zie EU Naval Force Operation Atalanta, '[The Maritime Security Centre Indian Ocean \(MSCIO\)](#)'.

¹²⁶ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Intern document EU.

¹²⁷ Intern document Ministerie van Defensie. Intern document EU. Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ.

¹²⁸ Raad van de Europese Unie, '[Besluit \(GBVB\) 2025/334](#)', 14 februari 2025.

¹²⁹ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Intern document Ministerie van Defensie.

¹³⁰ Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Intern document Ministerie van Defensie en EU.

¹³¹ In totaal ging het om zo'n 5000m³ aan brandstof. Intern document Ministerie van Defensie.

¹³² Interviews met (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie, BZ, en EU-instantie. Defensie, '[Zr.Ms. Karel Doorman zet koers naar Den Helder na succesvolle bijdrage aan EU-operatie Aspides](#)' [Persbericht], 8 augustus 2024.

De DMAN levert ook medische capaciteit aan Aspides.¹³³ Deze medische capaciteit wordt ingezet voor eenheden van Aspides en Atalanta. Het gaat hierbij om patiënten voor de tandarts, en een enkele bloedtest. Verder wordt de Role 2 afloat-capaciteit op 13 juni ingezet als Houthi's het vrachtschip MV Verbenaaanvallen en een gewonde medische zorg nodig heeft. De gewonde wordt aan boord van DMAN geopereerd, waarna hij wordt vervoerd naar Djibouti.¹³⁴

Als *associated support* verleent DMAN medische ondersteuning en bevoorraadt het schepen van de EU-operatie Atalanta. *Associated support* geven aan OPG blijkt lastig te zijn. Dat komt doordat, zoals eerder beschreven, het OHQ en FHQ Aspides geen associatie met OPG willen. Eenheden van OPG maken dan ook geen gebruik van bevoorrading of medische capaciteit van DMAN. Wel is er contact met Amerikaanse eenheden en wordt er informatie gedeeld.¹³⁵

Korte voorbereiding

De voorbereidingstijd van DMAN voor inzet in Aspides is kort.¹³⁶ In de Artikel 100-brief van 8 maart 2024 wordt het voornemen uitgesproken het schip te laten bijdragen aan Aspides. Toch kan het schip pas gereed worden gemaakt voor vertrek op het moment dat er een formeel besluit is genomen. Op 21 april 2024 vertrekt het schip, klaar om richting operatiegebied te varen, maar nog niet inzetgereed. Tijdens de reis naar het Suezkanaal wordt de bemanning van het schip hierop voorbereid. Onderweg blijkt dat er technische problemen zijn met een van de wapensystemen.¹³⁷ Nadat deze technische problemen zijn opgelost, wordt het schip 'inzetgereed' gemeld. Met een vertraging van vijf dagen vaart het schip het Suezkanaal door. Vanaf 11 mei 2024 is DMAN onderdeel van Aspides.¹³⁸

Inlichtingen

Aan boord van DMAN worden inlichtingen vergaard. Mede dankzij de eerdere inzet van TRMP in OPG is er een goede relatie met de Amerikanen. Zij voorzien DMAN van waardevolle intel, bijvoorbeeld over dreiging door de Houthi's.¹³⁹ De inlichtingenpositie van DMAN ontstijgt die van Aspides, waardoor de staf van DMAN een betere informatiepositie heeft dan het FHQ dat op hetzelfde schip zit. DMAN kan echter niet alle beschikbare informatie delen met Aspides (zie Functioneren Aspides).

FHQ

Van 15 juni tot 9 augustus 2024 huisvest DMAN het FHQ van Aspides en levert Nederland de *Force Commander*¹⁴⁰ en stafofficieren. In de periode dat DMAN het FHQ host, bestaat het FHQ uit ongeveer dertig personen. Acht van hen zijn Nederlands.¹⁴¹

De voorbereidingstijd voor zowel het huisvesten van het FHQ als voor de *Force Commander* is kort, maar dit leidt niet tot problemen. De *Force Commander* en het FHQ zijn verantwoordelijk voor het tactisch commando. Zij geven instructies aan de Aspides-schepen, waaronder DMAN. In de praktijk zijn dit geen strakke instructies en geniet DMAN veel vrijheid om naar eigen inzicht te opereren. Daarnaast wordt het FHQ, en specifiek de *Force Commander*, regelmatig ingezet voor *key leader engagement* (KLE), dat in feite meer strategisch dan tactisch is.¹⁴² In de praktijk betekent dit dat de *Force Commander* zich laat zien in de regio en de media om duidelijk te maken dat Aspides defensief en Europees is en vooral niet Amerikaans.

¹³³ Dat betrof een 'Role 2 afloat'-capaciteit. Die is gericht op levensreddende chirurgische ingrepen, maar niet geschikt voor de behandeling van alle verwondingen. Na behandeling aan boord worden patiënten afgevoerd naar een locatie waar meer uitgebreide zorg voorhanden is. Er was een Cougar helikopter en medisch personeel aan boord om eventuele medische evacuatie te kunnen uitvoeren. Zie ook H. Teerink, [Zr.Ms. Karel Doorman belangrijk schaakstuk van Operatie Aspides](#), *Alle Hens*, nr.4, 14 mei 2024.

¹³⁴ Interne documenten Ministerie van Defensie.

¹³⁵ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Intern document Ministerie van Defensie en EU.

¹³⁶ Interne documenten Ministerie van Defensie.

¹³⁷ Hierover is de Tweede Kamer op 8 mei ingelicht. Zie ook Defensie, [Technische problemen Zr.Ms. Karel Doorman onderweg naar Rode Zee](#) [nieuwsbericht], 8 mei 2024.

¹³⁸ Interne documenten Defensie. Defensie, [Kamerbrief over vertraging Zr.Ms. Karel Doorman](#), 8 mei 2024. S. Schoonhoven, 'Marineschip Karel Doorman op weg naar Rode Zee gestrand door technische problemen' *De Telegraaf*, 8 mei 2024.

¹³⁹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁴⁰ Dit was commandeur George Pastoor.

¹⁴¹ Interne documenten Ministerie van Defensie.

¹⁴² Het OHQ Aspides was verantwoordelijk voor het strategische aspect van de operatie.

Zo zijn er bezoeken aan Djibouti en Oman, contactmomenten met diplomaten en ambassadeurs in de regio (zowel Nederlands als niet-Nederlands), en is er contact met de media.¹⁴³ Dit beeld van Aspides lijkt duidelijk te zijn in de regio, al is moeilijk te zeggen in welke mate dat aan succesvolle KLE te danken is.¹⁴⁴

Stafofficiëren op het OHQ en MSCIO

Nederland hecht er belang aan in ieder geval een *liaison officer* op het OHQ in Larissa te plaatsen om een beter beeld van de operatie te krijgen. Later wordt dat uitgebreid naar vier staffuncties. Nederland levert de politiek adviseur (POLAD) van de commandant van Aspides en de dagboekschrijver¹⁴⁵, die ook dicht op de commandant van ASPIDES staat. Daarmee bezet Nederland twee belangrijke functies binnen het OHQ. Daarnaast wordt er een inlichtingenofficier op het OHQ geplaatst en een stafofficier die op de afdeling J5 (langetermijnplannen) werkzaam is. Maar in de periode dat de DMAN het FHQ huisvest, houdt deze officier zich bezig met de uitvoering van de operatie. Deze officier fungeert ook als *senior national representative* (SNR) voor Nederland in Larissa. Tot slot levert Nederland een NCAGS-stafofficier aan het MSCIO in Brest.

Functioneren Aspides

(Te) Weinig eenheden beperken doelbereik

Aspides is afhankelijk van de bereidheid van EU-lidstaten om schepen te leveren. Hier stuit de operatie op drie beperkingen. Ten eerste: in het operatieplan is vastgesteld dat het mandaat minstens tien schepen zou vergen, idealiter fregatten met luchtverdedigingscapaciteiten. In de praktijk heeft de operatie echter nooit meer dan vier deelnemende schepen. Ten tweede, sommige van de deelnemende schepen varen regelmatig onder nationaal commando, waardoor zij niet altijd volledig inzetbaar zijn voor Aspides.¹⁴⁶ Ten derde hebben deelnemende schepen niet allemaal dezelfde luchtverdedigingscapaciteiten. Zo beschikken sommige schepen niet over goede radar- en of wapensystemen. Daardoor kunnen ze niet in het gehele operatiegebied ingezet worden of mogen ze dat niet vanuit hun nationale lijn.¹⁴⁷

Wanneer Aspides beschikt over drie schepen kunnen deze gemiddeld genomen eenmaal per dag *close protection* leveren, terwijl er meer koopvaardischepen de Rode Zee door willen varen. Het komt dus voor dat koopvaardischepen die een aanvraag voor *close protection* hebben ingediend, een aantal dagen of soms ruim een week moeten wachten voordat er een Aspides-marineschip beschikbaar is. Aan de hand van het tijdsslot dat Aspides geeft kan een rederij bepalen of het wil wachten op *close protection*. Alternatieven zijn omvaren via Kaap de Goede Hoop of onbegeleid doorvaren. Aspides kan dan niet meer doen dan het schip monitoren.¹⁴⁸

Ondanks de beperkingen slaagt Aspides erin om in de eerste negen maanden van de operatie meer dan driehonderd schepen te beschermen. Dit aantal is halverwege 2025 opgelopen naar 476. Daarnaast schakelt Aspides achttien drones, twee op afstand bestuurbare aanvalsschepen en vier ballistische raketten uit.¹⁴⁹ Tegelijkertijd zetten de Houthi's hun aanvallen op koopvaardischepen door (5.1), waardoor de vrije doorvaart en maritieme veiligheid in de regio nog niet hersteld is. Ook is het zo dat niet

¹⁴³ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie en EU-instanties. Interne documenten Ministerie van Defensie en EU. Zie voor mediacontact bijvoorbeeld het interview met George Pastoor in de Trouw. M. Fuchs, 'Op missie in de Rode Zee: Een aanval op burgers is nooit nobel', *Trouw*, 2 augustus 2024.

¹⁴⁴ Interviews (uitgezonden) medewerkers EU-instantie en ministeries van Defensie en BZ.

¹⁴⁵ De dagboekschrijver is verantwoordelijk voor het vastleggen van analyses en gebeurtenissen tijdens een missie of operatie.

¹⁴⁶ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie en EU-instantie. J. Epstein, 'Europe doesn't have the warships to fully protect Red Sea shipping, and vessels taking fire aren't asking for help', *Business Insider*, 16 juli 2025.

¹⁴⁷ Interviews uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie en EU-instanties. Interne documenten Ministerie van BZ.

¹⁴⁸ Interviews (uitgezonden) medewerkers van het ministerie van Defensie en EU-instantie. Intern document EU. Aspides biedt ook 'monitoring services' aan om vanaf afstand koopvaardischepen in de gaten te houden. Koopvaardischepen kunnen zich registreren bij het MSCIO, waarna ze 'realtime' maritieme veiligheidswaarschuwingen krijgen en toegang tot 'Vessel Management Practices' en de noodtelefoon van het Aspides OHQ krijgen.

¹⁴⁹ Intern document EU. J. Epstein, 'Europe doesn't have the warships to fully protect Red Sea shipping'. C. Devereux, 'Red Sea marine traffic up 60% after Houthis narrowed targets, EU commander says', *Reuters*, 5 juni 2025.

elk koopvaardijship of rederij bescherming vraagt van Aspides. Het aantal schepen dat om bescherming vraagt aan Aspides zou minder dan 2 procent uitmaken van alle schepen die door hoogrisicogebied¹⁵⁰ varen, maar een precies getal ontbreekt.¹⁵¹

Nationale belangen

Het openhouden van de Rode Zee, de Bab el Mandeb en de Golf van Aden voor scheepvaart is van groot economisch belang voor een aantal landen aan de Middellandse Zee: Frankrijk, Griekenland en Italië.¹⁵² Het is dan ook niet gek dat deze landen de meeste marineschepen, personeel en (plaatsvervangend) commandanten aan Aspides leveren. Zij hebben daarmee een grote invloed op de operatie, en op de keuze welke beveiligingsverzoeken van koopvaardijshipen worden ingewilligd.¹⁵³

Doordat de meeste schepen via Kaap de Goede Hoop omvaren, doen minder schepen Italiaanse en Griekse havens aan. Griekse rederijen beschikken wereldwijd over de grootste maritieme vloot in tonnage. Griekse koopvaardijshipen en schepen van Griekse rederijen worden aanzienlijk vaker aangevallen door Houthi's dan die van andere landen die door het Rode Zeegebied varen. De relatief grote Griekse vloot speelt hierbij mogelijk een rol, maar wellicht ook de toegenomen samenwerking op het gebied van defensie-industrie tussen Griekenland en Israël in recente jaren.¹⁵⁴ Ook de Fransen en Italianen hechten veel waarde aan Aspides omdat grote reders zoals het Franse CMA CGM en het Italiaanse Messina Line daar baat bij hebben.¹⁵⁵ Hoewel de inschatting is dat deze twee rederijen weinig risico lopen bij een doorvaart door het Rode Zeegebied, dienen ze de meeste aanvragen in voor *close protection* van Aspides.¹⁵⁶ Zij hoeven dan niet om te varen. Bijkomend voordeel van bescherming door Aspides is dat dit hun verzekeringspremies verlaagt. Daarmee hebben zij een concurrentievoordeel ten opzichte van andere rederijen.¹⁵⁷

Aansturing Larissa

In het OHQ in Larissa is de commandant van Aspides gestationeerd. Het OHQ is verantwoordelijk voor de militair-strategische leiding. Het FHQ op het schip met aan het hoofd de *Force Commander* moet de tactische leiding voeren. Meerdere respondenten kaarten aan dat de aansturing van de operatie gedurende de evaluatieperiode - ook de opstartfase van Aspides - ondermaats was.¹⁵⁸ Hier zijn drie redenen voor. Ten eerste is er te weinig maritieme kennis op het OHQ aanwezig, aangezien dat voor een groot deel bestaat uit personeel met een landmachtachtergrond. Ten tweede is de sturing vanuit het OHQ dan weer minimaal en dan weer op het niveau van micro-managen. Zo komt het voor het OHQ aan het FHQ verzoekt om bepaalde schepen - vanuit het hierboven beschreven nationaal belang - door Aspides te laten beschermen. Ten derde is de mate van aansturing en samenwerking tussen het OHQ en FHQ ook zeer afhankelijk van individuele relaties. Wat daarbij niet helpt is dat militairen op het FHQ vaak roteren.¹⁵⁹

Risicomijding

Zoals eerder beschreven vraagt slechts een klein aantal schepen dat door het Rode Zeegebied vaart *close protection* aan van Aspides. Tegelijkertijd blijkt op basis van de analyse van het MSCIO dat niet alle schepen die wel een aanvraag doen bij Aspides daadwerkelijk een groot risico lopen te worden aangevallen. Toch wordt aan die schepen doorgaans wel *close protection* aangeboden. Schepen die een hoger risico lopen en

¹⁵⁰ Het hoog risicogebied betreft de Bab el Mandeb en delen van de Rode Zee (zuid) en Golf van Aden (west). Gemiddeld zouden er zo'n 20-30 schepen dagelijks door dit gebied varen, tot augustus 2024. Zie C. Devereux, C. 'Red Sea marine traffic up 60%.' En Paes et al., 'Navigating Troubled Waters'.

¹⁵¹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Intern document Defensie. J. Epstein, 'Europe doesn't have the warships to fully protect Red Sea shipping'.

¹⁵² Paes et al., 'Navigating Troubled Waters'. P.K. Mallick, 'Implications of the Houthi Attacks on Global Maritime Trade', *Financial Express*, 8 januari 2024.

¹⁵³ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie, EU-instanties en EU-lidstaten.

¹⁵⁴ Paes et al., 'Navigating Troubled Waters'.

¹⁵⁵ In de beginperiode van de operatie vroeg ook het Italiaanse MSC om bescherming van Aspides, maar zij zijn op een gegeven moment gaan omvaren.

¹⁵⁶ Interne documenten Defensie en EU. I. Lewis, 'CMA CGM reshuffles Red Sea service while other lines stay away', *TradeWinds*, 18 juni 2025.

¹⁵⁷ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten Defensie.

¹⁵⁸ Interviews (uitgezonden) medewerkers EU-instantie en ministeries van Defensie en BZ. Interne documenten Defensie.

¹⁵⁹ Interviews (uitgezonden) medewerkers EU-instantie en ministerie van Defensie. Interne documenten Defensie.

een aanvraag doen, krijgen meestal te horen dat het verstandiger is om via de Kaaproute om te varen. Als ze toch door het Rode Zeegebied willen varen, biedt Aspides ze doorgaans monitoring aan.¹⁶⁰ Zo verlaagt Aspides het risico dat Europese marineschepen aangevallen worden of in actie moeten komen. Niet alleen Aspides is hierin risicomijdend, maar ook de landen die deelnemen aan Aspides. Zo komt het voor dat deelnemende landen vanuit hun nationale bevelstructuur besluiten hun marineschepen niet in te zetten voor de bescherming van bepaalde schepen met een hoog risico. De bescherming van laagrisicoschepen brengt ook een strategisch voordeel met zich mee. De kans dat de bescherming van deze schepen succesvol is, is namelijk groot. Dat straalt positief af op Aspides.¹⁶¹

Laag inlichtingenniveau

Een andere factor van invloed op het functioneren van Aspides is het lage inlichtingenniveau. Hiervoor is een aantal redenen. Allereerst is er op zowel het OHQ als het FHQ weinig ervaren personeel op dit vlak. Bij het OHQ zijn bovendien weinig Intel-middelen beschikbaar. Ten tweede heeft de EU zelf beperkte inlichtingencapaciteiten. Deelnemende landen maken daarom gebruik van eigen inlichtingen. Daarbovenop komt dat EU-lidstaten nauwelijks inlichtingen met elkaar, of met het FHQ en OHQ delen. Wat ook een rol speelt, is dat inlichtingen van de NAVO en de Amerikanen slechts beperkt kunnen worden gedeeld met Aspides. Veel van de aan Aspides deelnemende landen zijn afhankelijk van inlichtingen en informatiesystemen van de NAVO en de VS. Hoewel de leiding van Aspides niet wil worden geassocieerd met de Amerikaanse operaties, is er wel degelijk sprake van uitwisseling van informatie. Voor de informatie die mag worden gedeeld, is het probleem dat het beveiligde EU-netwerk niet interoperabel blijkt te zijn met het beveiligde NAVO-netwerk waarvan OPG gebruikmaakt. Daardoor kunnen OPG-schepen en Aspides hun inlichtingen niet rechtstreeks communiceren. Behalve deze praktische obstakels zijn er verschillen in de mate waarin de Amerikanen inlichtingen delen met partnerlanden. De landen die wel informatie krijgen, mogen deze vervolgens niet verder delen met andere partnerlanden. Dit alles maakt inlichtingen delen binnen Aspides gecompliceerd. Dat terwijl Aspides relatief afhankelijk is van Amerikaanse inlichtingen omdat het zelf weinig inlichtingencapaciteiten heeft.¹⁶²

4.3 Operation Poseidon Archer

Onder de offensieve missie Operation Poseidon Archer voeren de VS en het VK met steun van Nederland uiteindelijk zeven aanvallen uit. Iedere aanval bestaat uit een *target package*, een aanvalspakket van een aantal vooraf geselecteerde doelwitten. De eerste vinden plaats op 12 en 13 januari 2024 en de laatste op 30 mei 2024.¹⁶³ Naast Nederland geven ook Australië, Bahrein, Canada, Denemarken en Nieuw-Zeeland steun aan de aanvallen.

Nederland verleent hieraan zowel politieke als militaire steun, maar doet niet mee aan de operatie zelf. Om dit te benadrukken, gebruikt het kabinet de onconventionele term ‘niet-operationele militaire steun’. In de praktijk bestaat de steun uit een liaisonofficier die op het CAOC informatie ophaalt over de beoogde doelwitten van de operatie. Deze gerubriceerde informatie wordt gedeeld met de directeur directie Operaties en de commandant der strijdkrachten in Den Haag, zodat Nederland bij iedere aanval kan bepalen of het de aanval kan steunen.¹⁶⁴ Bij de aanvang van OPA wordt een Nederlandse militair ingezet die in het kader van *Operation Inherent Resolve* al op het CAOC aanwezig was. In februari 2024 komt de eerste stafofficier die specifiek wordt uitgezonden voor OPA.¹⁶⁵

Bij de besluitvorming wordt politieke steun en militaire steun door de inzet van een stafofficier gezien als een zwaardere vorm van steun dan alleen politieke steun. Tegelijkertijd wordt door het werk van de liaisonofficier het risico kleiner dat Nederland onbedoeld aanvallen steunt die disproportioneel zijn en een te grote kans op burgerslachtoffers hebben.¹⁶⁶ Zoals hierboven al beschreven, is voor het verlenen

¹⁶⁰ Intern document EU.

¹⁶¹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten Defensie.

¹⁶² Interne documenten Defensie en EU. Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie en EU-instantie.

¹⁶³ Interne documenten Defensie en BZ. Defensie, ‘[Jaarlijkse Voortgangsrapportage. Overige missiebijdragen mei 2024 tot en met april 2025](#)’.

¹⁶⁴ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Lijst van vragen en antwoorden, 22 maart 2024.

¹⁶⁵ Interviews uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁶⁶ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

van politieke of militaire steun een rechtsbasis nodig.¹⁶⁷ Door de liaisonofficier op het CAOC krijgt Nederland veel beter zicht op de acties waaraan het steun verleent. Daardoor kan Nederland ook de proportionaliteit, de noodzaak en de risico's op burgerslachtoffers veel beter beoordelen. Dit was niet het geval geweest als Nederland alleen politieke steun had gegeven. Nederland had dan vooraf geen inzage gehad in de doelwitten.¹⁶⁸

De informatiepositie

De taak van de liaisonofficier is informatie over de geplande aanvallen op te halen. Gedurende het planningsproces passen de Amerikanen en Britten de aanvalspakketten continu aan. Daarom is het voor de liaisonofficier van belang zo goed mogelijk aangehaakt te zijn en zo tijdig de juiste informatie te kunnen delen. Daarnaast krijgt Nederland door de aanwezigheid op het CAOC een informatiepositie die niet alleen nuttig was voor de Nederlandse steun aan OPA. De stafofficier draagt ook bij aan een verbeterde *situational awareness*. Zo levert de positie relevante informatie voor bredere politieke en militair-strategische besluitvorming over Nederlandse inzet in de regio.¹⁶⁹ Gaandeweg wordt deze informatiepositie zelfs de belangrijkste reden voor de inzet van de stafofficier in OPA, ook wanneer er onder OPA geen activiteiten meer worden uitgevoerd.¹⁷⁰

Om deze informatiepositie te krijgen en behouden, is het van belang dat de stafofficier goede relaties opbouwt met andere mensen bij het CAOC. Niet alleen om tijdig informatie te krijgen over de aanvalspakketten onder OPA, maar ook voor de bredere informatiepositie. De informatiepositie van de stafofficier is sterker op het moment dat Nederlandse marineschepen in de Rode Zee liggen omdat Nederland dan meer informatie te delen heeft.¹⁷¹

Een andere factor die de informatiepositie beïnvloedt, is de uitzendingsduur van de stafofficier bij het CAOC. De functie wordt namelijk niet ingevuld door een enkele persoon maar op rotatiebasis. In het eerste half jaar gaat het om een uitzendduur van vijf tot zes weken en later negen tot tien weken.¹⁷² Dat blijft een korte uitzendduur voor inwerken in het CAOC en relaties opbouwen die van belang zijn voor een goede informatiepositie. Andere landen sturen hun officieren minstens drie tot zes maanden. Voor Defensie blijkt het lastig te zijn geschikte kandidaten te vinden die voor een langere periode ingezet kunnen worden. Een reden daarvoor is dat deze personen uit de defensieorganisatie gehaald moeten worden, waardoor elders een gat ontstaat. Daarnaast wil Defensie zo veel mogelijk mensen de nuttige ervaring op het CAOC meegeven.¹⁷³

Vanaf eind mei 2024 wordt de stafofficier op het CAOC ondersteund door een *targeteer*.¹⁷⁴ Vanaf dan bestaat de deelname feitelijk niet meer uit één maar uit twee personen. Dit is van toegevoegde waarde omdat dit Nederland in staat stelt nog beter en sneller te beoordelen wat de mogelijke nevenschade op voorgestelde doelwitten zou zijn. Ook kan Nederland daardoor makkelijker 24 uur per dag beschikbaar zijn. Rotatie op het CAOC biedt bovendien een nuttige ervaring voor een groep *targeteers*.

Invloed

Bij de aanvang van de operatie wil de VS-VK-geleide coalitie uitstralen dat de interventie internationaal breed gesteund wordt. De VS en het VK hechten dus belang aan de Nederlandse steun. Daarom gaat de Nederlandse beoordeling van het onderscheid tussen burgers en militairen, de proportionaliteit van de te verwachten schade door een aanval en de militaire noodzaak meespelen bij de ontwikkeling van aanvalspakketten. Zo haalt de VS doelwitten uit de operatie nadat Nederland hier kritische vragen

¹⁶⁷ Interviews medewerkers ministeries van Defensie en BZ. Interne documenten BZ. Centrum voor internationaal recht, 'Rechtsgrondslag geweldgebruik', Centrum voor Internationaal Recht [website].

¹⁶⁸ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁶⁹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Defensie, 'Jaarlijkse Voortgangsrapportage'.

¹⁷⁰ Interview

ws (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁷¹ Interviews uitgezonden medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁷² Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. Interne documenten Defensie.

¹⁷³ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁷⁴ Een *targeteer* is gespecialiseerd in doelwitselectie en munitiegebruik. Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

over heeft gesteld, bijvoorbeeld over de risico's op burgerslachtoffers.¹⁷⁵ In de praktijk ontstaat dus alsnog enige invloed op het *targeting*-proces. Deze invloed is positief maar moet ook niet worden overschat. Het is mogelijk dat doelwitten naar aanleiding van Nederlandse opmerkingen met andere munitie worden geraakt, met minder kans op burgerslachtoffers. Het kan zijn dat de uit de operatie verwijderde doelwitten ook daadwerkelijk niet meer worden aangevallen. Maar er zijn ook doelwitten die na Nederlandse opmerkingen uit de operatie worden gehaald en die de VS vervolgens unilateraal aanvallen.¹⁷⁶

Voor OPA betekent de Nederlandse rol een extra horde voordat de VS en het VK kunnen overgaan tot actie. Voor ieder aanvalspakket komen er vragen van Nederland, en moet Nederland kijken of het steun kan verlenen. Omdat Nederlandse steun in eerste instantie zo belangrijk wordt gevonden, wordt dit geaccepteerd. De Nederlandse aanwezigheid op het CAOC wordt gefaciliteerd, Nederland wordt goed geïnformeerd en de Nederlandse vragen worden serieus genomen.

In verklaringen na de eerste vijf OPA-aanvallen vermeldt het Amerikaanse Central Command (CENTCOM) de Nederlandse steun.¹⁷⁷ Nederland wil dat die verklaringen uitdrukkelijk duidelijk maken dat de Nederlandse steun niet-operationeel is, maar dat neemt de VS niet over.¹⁷⁸ Na latere bombardementen geeft CENTCOM nog wel verklaringen af, maar zonder vermelding van steun van Nederland of andere landen.¹⁷⁹ Inmiddels worden er minder aanvalspakketten opgesteld. Toch worden er in mei 2024 nog twee aanvallen uitgevoerd waarbij Nederland meekijkt. Daarna voeren de VS unilateraal aanvallen uit, buiten de coalitie om (Tekstbox 5). Dat impliceert dat de VS er minder belang aan hechten in coalitieverband aan te vallen. De samenwerking met en goedkeuring door coalitiepartners werken vertragend en de VS willen sneller kunnen opereren.¹⁸⁰

Omdat OPA al geruime tijd niet meer actief is, besluit Nederland zijn bijdrage eraan in de zomer van 2025 te beëindigen.¹⁸¹

Tekstbox 5 Bombardementen op Jemen 2024-5¹⁸²

In 2025 voeren de VS onder president Trump opnieuw luchtaanvallen op Jemen uit: *Operation Rough Rider*. Daarbij is het aantal doden vele malen groter dan bij de VS-bombardementen (inclusief OPA) onder Biden in 2024. Conflictmonitor ACLED schat dat alle Amerikaanse bombardementen op Jemen onder Biden tussen januari en december 2024, 35 doden tot gevolg hebben. *Operation Rough Rider* leidt in maart en april 2025 in 51 dagen tot zo'n 515 doden. Het is door ACLED niet vast te stellen hoeveel doden militair of burger waren. Beide luchtcampagnes zouden samen volgens sommige schattingen zo'n \$ 7 miljard hebben gekost. De Amerikaanse luchtaanvallen komen tot een abrupt einde als de VS en de Houthis in mei 2025 een niet-aanvalsovereenkomst sluiten die door beide zijden als overwinning wordt gevierd. Ook Israël voert zware bombardementen uit op Jemen, en doodt daarbij onder meer de Houthis-'premier' Ahmed al-Rahawi en militair leider Mohammed al-Ghamari.

¹⁷⁵ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁷⁶ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁷⁷ US Central Command, '[U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes](#)' [Persbericht], 11 januari 2024. US Central Command, '[U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes in Yemen](#)' [Persbericht], 23 januari 2024. US Central Command, '[U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes in Yemen](#)' [Persbericht], 3 februari 2024. US Central Command, '[U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes in Yemen](#)' [Persbericht], 24 februari 2024.

¹⁷⁸ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁷⁹ US Central Command, '[March 22 Red Sea Update](#)' [Persbericht], 22 maart 2024. US Central Command, '[May 30 Red Sea Update](#)' [Persbericht], 30 mei 2024.

¹⁸⁰ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie.

¹⁸¹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van Defensie. BZ, 'Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 23 juni 2025'.

¹⁸² Voor burgerdoden, zie L. Nevola, 'A Red Sea Hall of Mirrors'. Over de kosten, zie J. Epstein, 'A US Navy carrier strike group fired nearly 800 missiles and bombs'. N. Kristof, 'Opinion: \$7 Billion on Useless Bombing', *New York Times*, 18 mei 2025. Over het staakt-het-vuren, zie S. Holland et al., '[Trump announces deal to stop bombing Houthis, end shipping attacks](#)', *Reuters*, 6 mei 2025. H. Cooper et al., 'Why Trump Suddenly Declared Victory Over the Houthis Militia', *New York Times*, 21 mei 2025. Over Israëlische bombardementen, zie J. Gritten, 'Yemen's Houthis say military chief of staff Mohammed al-Ghamari killed', *BBC News*, 16 oktober 2025.

4.4 De diplomatieke inzet

Zoals omschreven in de totstandkoming van het diplomatieke spoor (3.3) komt de Nederlandse inzet stapsgewijs tot stand. Uiteindelijk verloopt hij via drie kanalen: de EU, de VN en bilateraal.

De EU

Aanvankelijk pleit Nederland ervoor een diplomatiek spoor toe te voegen aan Aspides. Het stelt op vergaderingen van de EU herhaaldelijk voor een *senior civil representative* aan te stellen, zoals bij de missie EMASoH.¹⁸³ Maar het krijgt daarvoor onvoldoende steun van lidstaten als Griekenland en Italië, waarbij nationale belangen en bescherming van hun invloedssfeer een rol spelen.¹⁸⁴ Ook blijkt het bij de EU ambtelijk niet mogelijk te zijn eenzelfde constructie als bij EMASoH op te zetten.¹⁸⁵ Een ander argument is dat zo'n diplomatiek spoor zou kunnen leiden tot dubbelures met werkzaamheden van de EDEO.

Als blijkt dat een diplomatiek spoor volgens de constructie van EMASoH niet mogelijk is, streeft Nederland naar een zo goed mogelijk gecoördineerde diplomatieke inzet van de EU.¹⁸⁶ Hiertoe vraagt Nederland EDEO in de zomer van 2024 om een *orientation paper* uit te werken met opties voor diplomatieke inzet in de Rode Zee. Dit *paper* legt de nadruk op een sterkere relatie met de *Gulf Cooperation Council* (GCC), met Djibouti en met regionale maritieme veiligheidsorganisaties. Het legt ook nadruk op het tegengaan van wapenproliferatie in de regio. Na presentatie van dit *paper* in de PSC op 22 oktober 2024 vragen de lidstaten aan EDEO om verdere handelingsopties uit te werken.¹⁸⁷

Ondertussen benadrukt onder andere Nederland dat het van belang is dat de EU in gesprekken met landen in de regio het defensieve karakter van Aspides benadrukt. Daartoe heeft Nederland met succes bepleit het mandaat van de *European Union special representative* (EUSR) voor de Golfregio (Di Maio) uit te breiden.¹⁸⁸ De hoge vertegenwoordiger van EDEO, de EUSR, andere EU-vertegenwoordigers en aan Aspides gelieerde militairen voeren diplomatieke gesprekken in de regio over de Rode Zee en over het belang van de-escalatie. Het lukt de EU het defensieve karakter van Aspides te benadrukken en zich grotendeels onafhankelijk van de Amerikaans-geleide operaties te positioneren.¹⁸⁹

Een andere prioriteit voor Nederland is om landen in de regio te betrekken. In de EU benadrukt Nederland het belang van een breder strategisch partnerschap tussen de EU en de Golflanden.¹⁹⁰ Een uitwerking daarvan is dat Nederland en hooggeplaatste EU-ambtenaren vanaf april 2024 gesprekken met de GCC voeren.¹⁹¹ Nederland en de EU willen de landen in de regio bij de situatie in de Rode Zee betrekken en hen activeren.¹⁹² Het product van de eerste EU-GCC top in oktober 2024 is een gezamenlijke verklaring. Daarin wordt het belang van maritieme veiligheid en vrije doorvaart benadrukt, de Houthi's worden opgeroepen te stoppen met aanvallen, en voor de CMF en Aspides wordt waardering uitgesproken.¹⁹³ Ook staat erin dat de GCC en EU aan een gezamenlijke maritieme aanpak gaan werken. Tot op heden lopen de gesprekken door, maar is er van een gezamenlijke aanpak op papier nog geen sprake.¹⁹⁴

Tot slot zette Nederland zich tijdens de evaluatieperiode in de EU in om aanvullende sancties aan de Houthi's op te leggen.¹⁹⁵ Hier moest eerst een juridisch kader voor worden gecreëerd, omdat er geen EU-sanctieregime bestond dat toezag op het sanctioneren van leden van de Houthi's of individuen of partijen die hen steunen. Nederland lobbyt daartoe met andere lidstaten succesvol voor het uitbreiden van

¹⁸³ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

¹⁸⁴ Interviews medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

¹⁸⁵ EMASoH fungeerde namelijk buiten de EU. Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ.

¹⁸⁶ Interviews medewerkers EU-instanties. Interne documenten BZ.

¹⁸⁷ Interne documenten BZ.

¹⁸⁸ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ en Defensie, EU-instanties. Interne documenten BZ.

¹⁸⁹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ en Defensie, EU-instantie. Interne documenten Defensie en BZ.

¹⁹⁰ Interview medewerkers EU-lidstaat. Interne documenten BZ.

¹⁹¹ Interne documenten BZ.

¹⁹² Interview medewerker ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

¹⁹³ Op deze top werd Nederland vertegenwoordigd door de minister-president en de minister van BZ. Interview medewerker ministerie van BZ. European Council, ['First European Union-Gulf Cooperation Council Summit Joint Statement'](#) [Persbericht], 16 oktober 2024. Interne documenten BZ.

¹⁹⁴ Interviews medewerkers ministerie van BZ.

¹⁹⁵ Voor de VN-sancties tegen de Houthi's, zie: United Nations Security Council, ['The Houthis'](#) [website].

het al bestaande Iran-UAV sanctieregime. Dat regime was opgericht tegen Iraanse drone-leveranties aan Rusland, maar kan na de uitbreiding ook worden gebruikt voor het tegengaan van Iraanse leveranties aan proxies waaronder de Houthi's en de levering, productie en financiering van (ballistische) raketten.¹⁹⁶

Lang is Nederland net als de meeste EU-lidstaten terughoudend om de Houthi's, net als de VS onder Trump, als terroristische organisatie te bestempelen. Belangrijkste overwegingen tegen zijn dat een terrorismestempel tot verdere escalatie kan leiden, een belemmerend effect op diplomatiek contact met Houthi's kan hebben en dat het werk van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) in door Houthi's gecontroleerde gebieden en het VN-vredesproces erdoor zullen worden gehinderd. Daarom adviseren de Europese Commissie en EDEO negatief over een dergelijke listing.¹⁹⁷ Dat is een discussie die op het moment van schrijven nog steeds loopt. De Houthi-aanval op het onder Nederlandse vlag varende schip de Minervagracht in oktober 2025 is aanleiding voor de minister van BZ om het Nederlandse standpunt te wijzigen. Nederland heeft de Houthi's aangedragen voor de EU-terrorismesanctielijst en pleit op het moment van schrijven in de EU voor aanvullende sancties.¹⁹⁸

De VN

Voor Nederland is het al lang een prioriteit een rechtvaardige en inclusieve vrede in Jemen te bevorderen (2.3). Het wil dat onder meer bereiken via de VN met het vredesproces genaamd *Roadmap for peace*. De VN-gezant voor Jemen, Hans Grundberg, roept eind december 2023 alle betrokken partijen op om het vredesproces een kans te geven en te de-escaleren. Maar de militaire escalatie op de Rode Zee compliceert het vredesproces.¹⁹⁹ Ook volgen confrontaties tussen de IRG en de Houthi's, die de humanitaire situatie in het land verder verslechteren.²⁰⁰ Door factoren die grotendeels buiten de invloedssfeer van Nederland liggen, lijkt het VN-vredesproces een gepasseerd station. Toch blijven Nederland en de EU het belang ervan voortdurend benadrukken.²⁰¹ In een onzekere toekomst, zo redeneren zij, kan een duurzame oplossing van het conflict in dat vredesproces liggen.

Behalve het vredesproces steunt Nederland het *United Nations verification and inspection mechanism for Yemen* (UNVIM). Dat is een VN-mechanisme dat sinds 2016 bestaat, toeziet op naleving van het VN-wapenembargo en op de toestroom van commerciële en humanitaire goederen naar Jemen door schepen te controleren die naar door Houthi's gecontroleerde havens varen. Bij deze controles worden wel eens wapens of *dual use*-goederen gevonden. Maar het mandaat richt zich op grote schepen terwijl smokkel vaak via kleine schepen verloopt.²⁰² Nederland steunt het UNVIM van 2016-2021 en de EU doet dat vanaf 2021.²⁰³ Nadat de Houthi-aanvallen in de loop van 2024 doelgerichter worden, worden in Nederland en de EU opties besproken om de toestroom van wapens naar de Houthi's te beperken.²⁰⁴ De eerste optie is uitbreiding van het mandaat van Aspides, maar hiervoor is te weinig capaciteit en draagvlak in de EU.²⁰⁵ Na een verzoek van het VS en de VK verlengt de EU steun aan het UNVIM en levert Nederland een extra bijdrage.²⁰⁶

De bilaterale inzet in de regio

Nederland voert in de regio op hoog ambtelijk en politiek niveau gesprekken om de zorgen over de maritieme veiligheid en vrije doorvaart te uiten. Ook benadrukt Nederland het gemeenschappelijke doel van de-escalatie en legt het de Nederlandse militaire inzet in de Rode Zee uit. Nederland brengt de Rode

¹⁹⁶ Interviews medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ. Tweede Kamer, 'Plenaire verslag 56e vergadering'. European Council, '[Iran: EU widens restrictive measures in view of Iran support of the Russian war of aggression against Ukraine and lists one individual and four entities](#)' [Persbericht], 18 november 2024.

¹⁹⁷ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ. A. Habtor, '[EU Seeks Broad Strategic Partnership with Saudi Arabia](#)', *Asharq Al-Awsat* [website].

¹⁹⁸ Interne documenten BZ.

¹⁹⁹ H. Grundberg, '[Briefing by the UN Special Envoy for Yemen, Hans Grundberg, to the Security Council](#)', Verenigde Naties Veiligheidsraad, 14 februari 2024.

²⁰⁰ Interne documenten BZ.

²⁰¹ Interview medewerker ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

²⁰² Interne documenten BZ.

²⁰³ Intern document BZ.

²⁰⁴ Interview medewerker ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

²⁰⁵ Interviews medewerkers ministerie van BZ en EU-instantie. Interne documenten BZ.

²⁰⁶ De Nederlandse steun ging via het Stabiliteitsfonds en betrof EUR 530.661 voor 2025-26. Intern document BZ.

Zee ter sprake in bilaterale gesprekken met de IRG Jemen, Qatar, Saoedi-Arabië, de Verenigde Arabische Emiraten, Egypte, Oman, Djibouti en China.²⁰⁷ Ook spreekt Nederland met regelmaat Iran aan op zijn rol in het conflict.²⁰⁸ De bilaterale gesprekken worden vooral gevoerd door hoge ambtenaren van BZ, de minister van Buitenlandse Zaken, en door de minister-president.²⁰⁹ Deze gesprekken worden vanuit Den Haag gecoördineerd. De meeste landen in de regio stellen weinig kritische vragen over de Nederlandse deelname aan de militaire operaties. Sommigen laten weten de militaire inzet te begrijpen of steunen.²¹⁰

De diplomatieke inzet ten aanzien van de Houthi's

Nederland en de EU hebben directe gesprekken met de Houthi's en spreken ook regelmatig met landen in de regio die goede banden met de Houthi's hebben.²¹¹ Ondanks de beperkte invloed van Nederland op de Houthi's, vindt Nederland het belangrijk contact te houden en de Houthi's te blijven aanspreken op hun rol in het conflict, en op die manier ruimte te blijven zoeken voor een diplomatieke oplossing.²¹² In januari 2024, vlak voor de eerste OPA-aanvallen, heeft Nederland direct contact met een onderhandelaar van de Houthi's. Na de eerste aanvallen willen de Houthi's Nederland tijdelijk niet meer te woord staan en is Nederland aangewezen op indirect contact.²¹³

Op een later moment speelt voor Nederland dat de Houthi's op 9 juni 2024 een lokale ambassadecollega gevangennemen. De gevangenneming is onderdeel van een bredere golf arrestaties van mensen die voor de VN, ngo's, of diplomatieke diensten werken.²¹⁴ Uiteindelijk komt deze collega dankzij Nederlandse diplomatieke inzet en bemiddeling van Oman vrij.²¹⁵

De Houthi's zeggen dat zij aanvallen uitvoeren uit solidariteit met Gaza en dat een einde van de Rode Zeecrisis daar gezocht moet worden. Sommige landen in de regio benadrukken daarom dat diplomatieke druk op Israël en Hamas een oplossing voor de Rode Zeecrisis zou kunnen bieden.²¹⁶ Experts en ambtenaren bij BZ en daarbuiten denken verschillend over in hoeverre het Gazaconflict daadwerkelijk een centraal belang vormt voor de Houthi's in het Rode Zeeconflict. Ze vragen zich af of de Houthi-aanvallen definitief zullen stoppen na een staakt-het-vuren in Gaza. Terwijl de steun voor het Houthi-bestuur zowel in Jemen als in de regio voor de Rode Zeecrisis beperkt is, is solidariteit met Gaza na de gewelddadige Israëlische aanvallen op Gaza wijdverbreid.²¹⁷ Sommige experts beargumenteren daarom dat Gaza voor de Houthi's ook – of zelfs vooral – een gelegenheidsargument is voor regionale en binnenlandse politieke en militaire doeleinden (5.1 en 5.5).²¹⁸ Het narratief van de Houthi's dat een staakt-het-vuren in Gaza een voorwaarde moet zijn voor het staken van hun aanvallen op de Rode Zee, nemen Nederland, de EU en hun partners niet over.²¹⁹ De Nederlandse lijn is dat de inzet in de Rode Zee om vrije doorvaart gaat. De inzet voor Israël en Gaza staat daar los van.²²⁰

²⁰⁷ Interviews medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ. Kamerbrief 8 maart 2024. Lijst van vragen en antwoorden, 22 maart 2024.

²⁰⁸ Kamerbrief 8 maart 2024. Lijst van vragen en antwoorden, 22 maart 2024.

²⁰⁹ Interne documenten BZ.

²¹⁰ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

²¹¹ Lijst van vragen en antwoorden, 22 maart 2024. Interne documenten BZ.

²¹² Interne documenten BZ.

²¹³ Interview medewerker ministerie van BZ; Interne documenten BZ.

²¹⁴ Interview uitgezonden medewerker ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

²¹⁵ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

²¹⁶ Interne documenten BZ.

²¹⁷ International Crisis Group, 'Houthi Strikes, Red Sea Shipping and Yemen's War'. Arab Center for Research & Policy Studies, 'Arab Public Opinion about the Israeli War on Gaza', Doha, 2024.

²¹⁸ Regionaal stelden Houthi's militaire steun van Iran veilig, en werd het voor oude vijanden als Saudi-Arabië en Egypte moeilijker de Houthi's te bekritisieren – laat staan bestrijden. Met hun solidariteitsnarratief, leidden de Houthi's aandacht af van hun gebrekkige bestuur. Binnenlands mobiliseerden de Houthi's sinds de Rode Zeecrisis duizenden nieuwe rekruten. International Crisis Group, 'Calming the Red Sea's Turbulent Waters', Brussel, International Crisis Group, 2025. H. Radman, 'How Yemeni Religious Groups Recruit Fighters', Milan, Italian Institute for International Political Studies, 2024. Interne documenten BZ.

²¹⁹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

²²⁰ Interview medewerker ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

Tekstbox 6 *De Houthi's en Gaza*²²¹

Twee lakmoesproeven voor het Houthi-narratief dat een rustige Rode Zee afhankelijk is van vrede in Gaza, volgden na de evaluatieperiode met het staakt-het-vuren dat Israël en Hamas tekenden, eerst in januari en daarna in oktober 2025. Inderdaad kondigden de Houthi's na het staakt-het-vuren in januari 2025 aan hun aanvallen tegen schepen op de Rode Zee te pauzeren. Zij lieten ook de ontvoerde bemanning van de Galaxy Leader vrij. Maar het staakt-het-vuren in Israël hield geen stand en het geweld laaide weer op. Op 9 oktober 2025 bereikten Israël en Hamas opnieuw een wapenstilstand. Tot op heden lijken de Houthi's – net als in januari 2025 – een de-escalerende koers te varen. De verbinding die de Houthi's leggen tussen het geweld in Gaza en hun acties in het Rode Zeegebied, is dus niet louter retoriek. Toch waarschuwen Jemen-experts dat de Houthi's hun koppeling aan Gaza ook steeds veranderen: eerst ging het om toegang van humanitaire hulp, dan om een staakt-het-vuren in Gaza en dan betrekken ze de Westelijke Jordaanoever erbij.

4.5 Samenhang

De bijdragen aan de militaire operaties komen vraaggestuurd tot stand. Vanaf eind november 2023 besluit het kabinet op verzoek om bij te dragen aan respectievelijk OPG, OPA en Aspides. Nederland besluit ook op een diplomatiek spoor in te zetten (3.4). Voor de samenhang tussen deze verschillende militaire en diplomatieke initiatieven bestaat niet op voorhand een vastomlijnde strategie. Wel wordt getracht de inzet te laten samenhangen.

Samenhang militaire inzet

In de praktijk bestaat de samenhang tussen de Nederlands militaire bijdragen er vooral uit dat de Nederlandse eenheden bij OPG, Aspides en OPA onderling informatie uitwisselen. Dat versterkt zowel hun individuele informatiepositie als die van Nederland. Zo deelt TRMP informatie met DMAN omdat die laatste zich aan het voorbereiden is op inzet in hetzelfde operatiegebied. De DMAN wisselt informatie uit met de stafofficieren bij de CMF en het CAOC. Daardoor pakt een gefragmenteerde Nederlandse inzet – deelname aan alle drie de operaties – goed uit.

Waar de samenwerking tussen Nederlanders in verschillende operaties soepel loopt, blijkt die tussen de operaties moeilijker te zijn. De politieke en militaire leiding van Aspides wil niet geassocieerd worden met de Amerikaanse operaties. Ook zijn er praktische obstakels voor het delen van informatie (4.2). Toch heeft DMAN tijdens zijn werk voor Aspides wel met Amerikaanse eenheden samengewerkt en wordt er tussen Aspides en OPG waar mogelijk informatie gedeeld. Doordat OPG en OPA in feite Amerikaans-geleide operaties zijn en Amerikaanse eenheden die voor OPG werken ook voor OPA (4.1) worden ingezet, verloopt die samenwerking goed.

Samenhang diplomatieke inzet

De samenhang tussen de militaire en diplomatieke inzet kan op twee niveaus worden bekeken. Op het eerste niveau is er nauwe samenwerking tussen BZ en Defensie terwijl het tweede niveau meer een BZ-aangelegenheid is die minder samenhangt met de militaire inzet.

Het eerste niveau is gericht op de militaire operaties en komt snel op gang. Zo voeren zowel Aspides-militairen als diplomaten gesprekken in de regio om het defensieve karakter van de missie te benadrukken en om logistieke steun te vragen (*key leader engagement*).²²² Gevreesd wordt dat Aspides in de regio verward wordt met de Amerikaans-geleide operaties.²²³ Aspides werkt operationeel samen met

²²¹ Interviews met experts. J. Choukeir, 'Yemen's Houthis free crew of Galaxy Leader after over a year, Al Masirah TV reports', *Reuters*, 22 januari 2025. A. Rogers, 'Yemen's Houthis appear to pull back from Red Sea shipping attacks', *Al Jazeera*, 11 November 2025.

²²² Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van BZ en Defensie. Interne documenten Defensie.

²²³ Interviews uitgezonden medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

de VS, maar diplomatiek weet het zich succesvol van de Amerikaanse operaties te distantieëren.²²⁴ Verder heeft Nederland POLAD's toegevoegd aan zowel TRMP als DMAN, wat helpt bij de vereiste diplomatie rond logistieke ondersteuning en de KLE.²²⁵

Het tweede niveau is gericht de-escalatie in de regio en komt langzamer op gang. De militaire missies zijn op zichzelf niet ingericht om het Rode Zeeconflict op te lossen. Daarom komt het diplomatieke spoor erbij met als doel landen in de regio in beweging te krijgen om zich in te zetten voor de-escalatie. Nederland is zich ervan bewust dat dit een groot politiek doel is en dat het dit niet alleen kan bereiken. Daarom richt Nederland zich erop om de EU te activeren en zo in gesprek te gaan met landen in de regio om draagvlak te creëren voor gemeenschappelijke belangen, zoals maritieme veiligheid. Ook nadat de Nederlandse militaire inzet is afgelopen worden diplomatieke inspanningen voor de-escalatie voortgezet.

²²⁴ Interviews uitgezonden medewerkers ministeries van BZ en Defensie, en EU-instantie. Interne documenten BZ en Defensie.

²²⁵ Interviews uitgezonden medewerkers ministeries van BZ en Defensie, en EU-instantie. Interne documenten Defensie.



Doelrealisatie

Hoofdbevindingen

- Nederland had vooraf gepast bescheiden verwachtingen over de invloed van haar diplomatieke en militaire inzet op outcome-en impact-niveau. De bescherming van de scheepvaart en vrije doorvaart zouden coalitie-inspanningen vergen. Ook die coalities hebben echter slechts zeer gedeeltelijk de doelen op outcome- en impact niveau bereikt.
- De dreiging voor het scheepvaartverkeer is niet afgenomen. De Houthi's zijn in de evaluatieperiode blijven aanvallen. Die aanvallen zijn vanaf het derde kwartaal van 2024 minder frequent maar ook geavanceerder geworden.
- Maritieme operaties OPG en Aspides hebben schepen beschermd en Houthi-aanvallen afgeslagen. Maar beide operaties hadden (veel) te weinig schepen om hun operatiedoelen te bereiken.
- De vrije doorvaart is niet hersteld. Het grootste deel van het scheepvaartverkeer blijft om Kaap de Goede Hoop varen. Nederlands-gevlagde schepen varen in principe niet meer door de Rode Zee.
- De economische gevolgen van de Rode Zeecrisis zijn ongelijk verdeeld. Het is een catastrofe voor Jemen, zwaar voor eenieder op de Suezkanaal-route maar juist winstgevend voor plekken langs de Kaap-route en voor containervervoerders.
- Van de-escalatie was in de evaluatieperiode geen sprake. Daarna, in 2025, werd wel twee keer een staakt-het-vuren in Gaza bereikt waarna de Houthi's ook de-escalerden.
- Nederland hoopte met de militaire bijdragen een afschrikwekkend signaal af te geven. Dat heeft de Houthi's er niet van weerhouden om te blijven aanvallen. De Rode Zeecrisis heeft ook het signaal gegeven dat een niet-statelijke groep met goedkope drones en raketten een maritiem knelpunt kan blokkeren en westerse coalities kan dwingen om dure en schaarse verdedigingssystemen in te zetten.
- De Nederlandse bijdragen werden door bondgenoten (EU, VS) gewaardeerd.

Dit hoofdstuk beschrijft de doelrealisatie van de Nederlandse bijdragen in het Rode Zeegebied op outcome-en impact niveau. Het opent met de Houthi-aanvallen tijdens en na de Nederlandse inzet (5.1). Dat is immers het probleem waartegen de inzet gericht is. Daarna volgen doelrealisatie op: bescherming van de scheepvaart (5.2), de vrije doorvaart (5.3), de-escalatie en diplomatieke inzet (5.4), 'signaalwerking' (5.5), en bondgenootschappelijke verantwoordelijkheid (5.6).²²⁶ Het hoofdstuk beantwoordt daarmee deelvragen 3a, b, c en d.²²⁷

Nederland had met de militaire en diplomatieke bijdragen doelen op verschillende niveaus: de overkoepelende strategische doelen, de doelen van de militaire operatie zelf en de doelstelling van de Nederlandse bijdragen (3.2). Nederland had vooral invloed op haar eigen input en activiteiten (3.4). Alhoewel het hogere doelbereik niet aan Nederland is toe te schrijven, is het wel relevant om te bekijken in welke mate die doelen bereikt zijn of op weg zijn bereikt te worden. Het is belangrijk te weten welke factoren daaraan bijdragen of dat verhinderen.

5.1 Aanhoudende Houthi-aanvallen in en na evaluatieperiode

De Houthi's blijven in en na de evaluatieperiode schepen aanvallen. Sinds het startsalvo van hun Rode Zeecampagne met de kaping van de Galaxy Leader (2.3), tonen de Houthi's zich onvoorspelbare en innovatieve tegenstanders.²²⁸ Voorafgaand aan de operaties, in november 2023, schatten enkele defensieattachés nog dat de militaire capaciteiten van de Houthi's beperkt zijn, en dat zij bijvoorbeeld geen dreiging vormen voor Israël.²²⁹ Inderdaad vallen de Houthi's in het laatste kwartaal van 2023 alleen doelen aan die relatief dicht liggen bij de door hen gecontroleerde westelijke kust van Jemen. Maar begin 2024 – nadat de operaties zijn gestart – neemt het aantal aanvallen toe en gaan ze een steeds groter gebied bestrijken (Figuur 4).

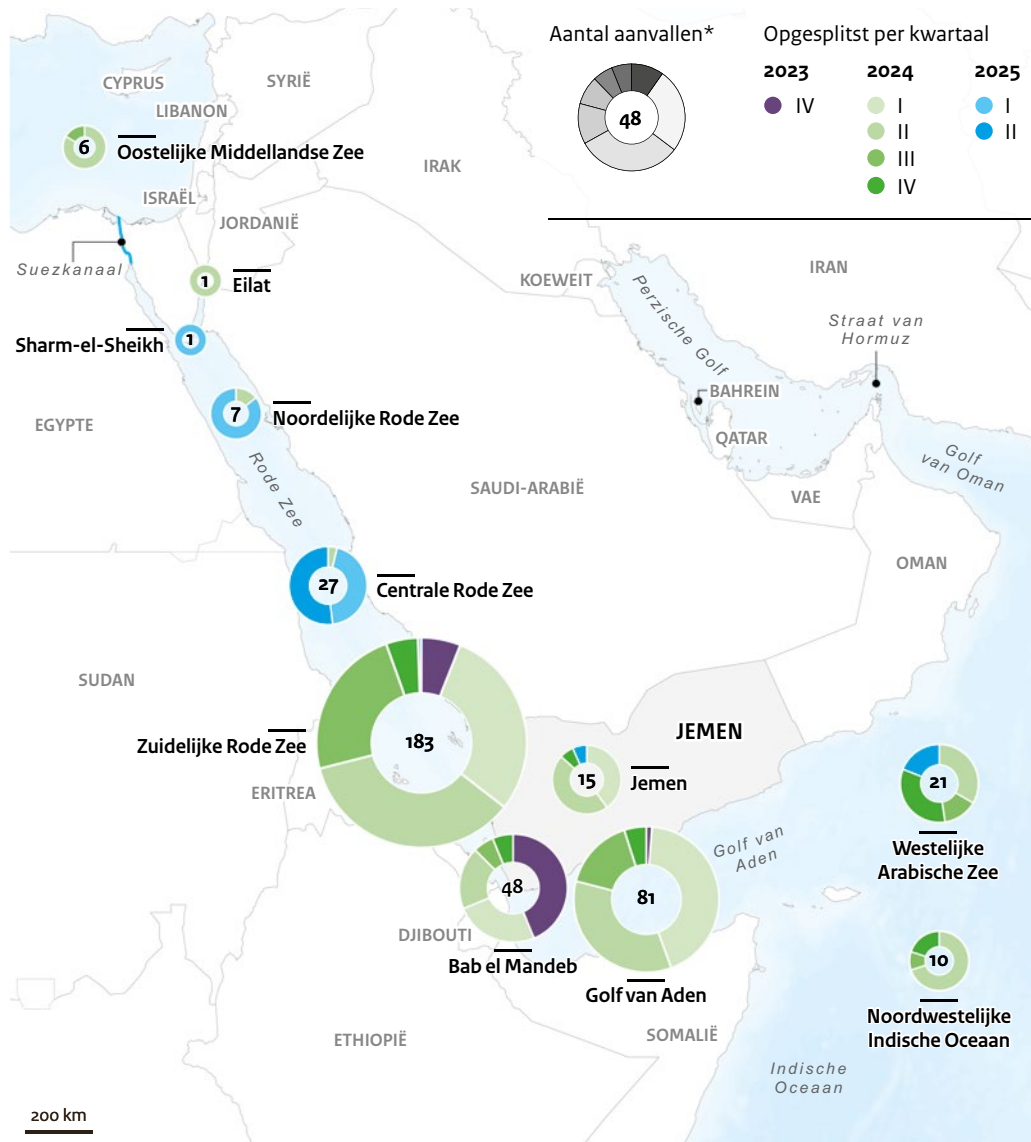
²²⁶ In artikel 100-brieven genoemd als strategische doelen, operatiedoelen, doelen van de Nederlandse bijdrage en gronden voor deelname.

²²⁷ 3a. In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse militaire inzet op outcome-niveau (effecten) bereikt? 3b. In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de doelen van de Nederlandse militaire inzet op impact-niveau (lange termijneffecten) bereikt worden? 3c. In hoeverre zijn de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op outcome-niveau bereikt? 3d. In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op impact-niveau bereikt worden?
3c. In hoeverre zijn de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op outcome niveau bereikt?
3d. In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op impactniveau bereikt worden?

²²⁸ Interviews uitgezonden medewerkers ministeries van Defensie en EU-instantie.

²²⁹ Interne documenten BZ. Vertrouwelijke inschattingen van de Houthi-capaciteiten door de Nederlandse veiligheidsdiensten zijn voor dit onderzoek niet ingezien.

Figuur 4 Houthis-aanvallen november 2023 – mei 2025



Bron: Op basis van data van ACLED's Yemen Conflict Observatory

* De grootte van de cirkels is indicatief voor het aantal aanvallen

Na de vele beschietingen in de eerste helft van 2024 lijken de Houthis' vanaf de tweede helft van 2024 een nieuwe asymmetrische tactiek te kiezen: zij vallen alleen nog incidenteel schepen aan om de angst bij rederijen groot genoeg te houden om de Rode Zee te mijden.²³⁰ Hoewel veel van de raketten en drones die de Houthis' afschieten kunnen worden afgeweerd of überhaupt hun doel niet raken, hoeven zij slechts incidenteel een schip te raken om een serieuze dreiging te blijven. Tegelijkertijd worden de Houthi-aanvallen doelgerichter en geavanceerder. Zo schieten zij steeds vaker gelijktijdig verschillende soorten drones en raketten – soms uit verschillende hoeken – op een doelwit af.²³¹ Het aantal Houthi-aanvallen fluctueert sterk. Dat hangt ook samen met de dynamiek van de vierfrontenoorlog die de Houthis' voeren: in eigen land, tegen Israël, tegen de VS en tegen de scheepvaart. Zo nemen de aanvallen tegen de scheepvaart sterk af na juli 2024, wanneer de Houthis' zeggen Israël intensiever aan te vallen.²³²

²³⁰ Nevola, 'A Red Sea hall of mirrors'.²³¹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ, expert. Interne documenten BZ en Defensie. L. Nevola, 'Yemen Situation Update: April 2024', *Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)*, 2024.²³² Nevola, 'A Red Sea hall of mirrors'.

5.2 Beschermen scheepvaart en bestrijden Houthi's: beperkt effect

Maritieme operaties OPG en Aspides waren in de onderzochte periode in staat een klein deel van de scheepvaart te beschermen (4.1 en 4.2). Zo dragen zij bij aan de vrije doorvaart in het Rode Zeegebied. Marineschepen die onder OPG en Aspides varen, weren zo'n honderdvijftig Houthi-aanvallen af en beschermen meerdere schepen.²³³ Maar de operaties hebben onvoldoende bezetting om alle koopvaardij schepen te beschermen of het gehele Rode Zeegebied continu te beveiligen.²³⁴ Daardoor bieden ze uiteindelijk de scheepvaart ook geen zekerheid. Voor Aspides specifiek blijkt dat ook uit het relatief lage aantal koopvaardij schepen dat om bescherming vraagt. Ook hebben de aanwezige marineschepen geen afschrikwekkende werking op de Houthi's, aangezien de Houthi's hun aanvallen onverminderd doorzetten (5.1). De vrije doorvaart en maritieme veiligheid zijn nog niet hersteld en daarmee zijn de einddoelen van de operaties niet behaald.

De bombardementen van OPA hadden als doel de militaire capaciteiten van de Houthi's uit te schakelen, met als overkoepelende doelen 'de-escalatie en het herstel van het recht van vrije doorvaart in de Rode Zee'.²³⁵ Het is belangrijk op te merken dat de zeven rondes OPA- luchtaanvallen waaraan Nederland niet-operationele militaire steun verleent, slechts een klein deel van alle luchtbombardementen op Jemen vormt (4.3). Al deze bombardementen samen tasten zonder meer de militaire capaciteit van de Houthi's aan. Maar de mate waarin blijft onduidelijk en de Houthi's kunnen een deel van de verloren capaciteit met Iraanse steun opnieuw opbouwen.²³⁶ De Houthi's blijven steeds bij machte om doelen in het Rode Zeegebied aan te vallen. Ook na de zware Amerikaanse bombardementen van voorjaar 2025 brengen de Houthi's in juli 2025 nog twee vrachtschepen tot zinken. En in september valt een dode bij de beschieting van de Minervagracht, dat vaart onder Nederlandse vlag.²³⁷ Ook blijven de Houthi's Israël met raketten en drones beschieten.²³⁸

5.3 Beperkte vrije doorvaart en ongelijke economische gevolgen

Sinds het begin van de Houthi-aanvallen mijdt het meeste scheepvaartverkeer het Rode Zeegebied. Vanaf december 2023 schaalde de Nederlandse regering het Rode Zeegebied in op het hoogste dreigingsniveau (ISPS-security level 3²³⁹) met de expliciete vermelding het gebied niet te bevaren.²⁴⁰ Ook andere landen en reders beoordelen het gebied als risicovol. Verzekeringspremies voor scheepvaart in het gebied worden tientallen malen duurder.²⁴¹ Het scheepvaartverkeer tussen Azië en Europa – dat voorheen overwegend door het Suezkanaal en de Rode Zee vaart – begint dan grotendeels om Kaap de Goede Hoop te varen. Als Nederland in maart 2024 besluit tot de inzet van een fregat, is het verkeer door de Rode Zee ruwweg gehalveerd. Nederlandse schepen varen er al sinds januari 2024 niet meer doorheen.²⁴² Deze situatie is tot op heden grotendeels gelijk gebleven.

²³³ Yemen Conflict Monitor, 'ACLED Red Sea Crisis Dataset 20250613', Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), 2025. Paes et al., 'Navigating Troubled Waters'.

²³⁴ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie, EU-instantie. Interne documenten Defensie. Paes et al., 'Navigating Troubled Waters'.

²³⁵ Kamerbrief 12 januari 2024.

²³⁶ Nevola, 'A Red Sea hall of mirrors'.

²³⁷ D. Gritten, 'Search for survivors after Houthis sink second Red Sea cargo ship in a week', BBC News, 10 juli 2025. G. van der Klugt, 'Nederlands schip 'Minervagracht' opnieuw onder vuur bij Jemen', Nieuwsblad Transport, 29 september 2025.

²³⁸ De Houthi's vuurden naar schatting 80 ballistische raketten en 40 drones richting Israël tussen maart en oktober 2025. J. Pollock en D. Symon, 'Despite the Gaza ceasefire, the Israel-Houthi conflict may resume', Chatham House, 2025.

²³⁹ Het ISPS-dreigingsniveau wordt internationaal gehanteerd, maar ieder land bepaalt zelf welke havens en wateren het op welk niveau classificeert, wat gevolgen heeft voor de schepen die varen onder de vlag van dat land. Niet alle landen in Europa hebben het Rode Zeegebied verhoogd van dreigingsniveau 2 naar 3 zoals Nederland heeft gedaan.

²⁴⁰ Interviews medewerker ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, belanghebbenden.

²⁴¹ Oorlogsrisicopremies voor de Rode Zee lagen in oktober 2023 rond de 0,07 procent van het schip. Eind December 2023 waren die premies 0,7 procent en 7 procent voor Israëlische schepen. Economist Intelligence Unit, 'War risks raise marine insurance premiums', 12 januari 2024. The Economist citeert ook Thomas Nordberg van verzekeraar The Swedish Club die zegt, 'Insurance costs for using the shorter route have shot up 20-fold' The Economist, 'Inside the Houthis' moneymaking machine', 18 januari 2025.

²⁴² Op 1 maart 2024 was het 7-daagse gemiddelde 33 schepen, op 1 maart 2023 was het 70 schepen. Begin 2025 zijn er twee Nederlandse schepen door de Bab el Mandeb gegaan. Een daarvan heeft bescherming aangevraagd. De ander is in het Suezkanaal omgevlagd naar Gibraltar. International Monetary Fund, Portwatch.

Die reis om Kaap de Goede Hoop in plaats van door het Suezkanaal kost tien tot veertien dagen extra. Hij kost dus ook meer loon en brandstof, wat ook leidt tot zo'n 38-45 procent hogere CO₂-uitstoot en meer milieu-impact.²⁴³ De containerkosten schieten in die periode omhoog. De prijs van containervervoer van Shanghai naar Rotterdam bereikt in juli 2024 een hoogtepunt: met \$ 8,200 per container is de prijs dan bijna vijf keer zo hoog als gemiddeld in 2023.²⁴⁴ Die hogere vervoerskosten worden echter nauwelijks gevoeld door consumenten, doordat zij gemiddeld slechts 3 procent van de waarde van afgewerkte producten bepalen.²⁴⁵ Daarnaast is de prijs van containervervoer op het moment van schrijven met \$ 1735 zelfs lager dan voor het uitbreken van de Rode Zeecrisis.²⁴⁶

De economische gevolgen van de Rode Zeecrisis zijn tot op heden beperkt voor Nederland en op mondiaal niveau, al zijn kosten en baten ongelijk verdeeld. Sommige partijen maken juist winst, mede doordat containerrederijen overcapaciteit hadden die zij door de extra reistijd om Kaap de Goede Hoop kunnen inzetten. Zo maakt Deense reder Maersk het kwartaal voor de Houthis-aanvallen € 500 miljoen winst, en in het laatste kwartaal van 2024 € 3,3 miljard.²⁴⁷ Tegelijkertijd neemt het aandeel Russische en Chinese schepen dat nog door de Rode Zee vaart toe, waardoor hun concurrentiepositie lijkt verbeterd.²⁴⁸ In Afrikaanse havens als Durban (Zuid-Afrika), Port Louis (Mauritius) en Walvisbaai (Namibië) komen meer schepen bijtanken.²⁴⁹ En in West-Europese havens zoals Valencia, Bilbao, Barcelona, Antwerpen en Rotterdam komen containerschepen grotere ladingen lossen of overslaan dan voorheen.²⁵⁰

De meest catastrofale gevolgen van de Rode Zeecrisis treffen Jemen. De combinatie van bombardementen (ook op de haven van Hodeidah en het vliegveld van Sana'a), sancties, interne gevechten, verstoorde handel, teruglopende hulp, een Houthis-blokkade op olie-export, en strikte controle op hulpwerkers betekent dat er minder geld en goederen binnenkomen. Hulp komt moeilijker aan en prijzen stijgen.²⁵¹ Dat vergroot de economische en humanitaire malaise voor de bevolking. De VN schatten dat de helft van alle Jemenitische kinderen ondervoed is, en dat de helft van de bevolking hulp nodig heeft.²⁵²

Buiten Jemen voelen vooral landen en havens langs de Suezroute van Azië naar Europa de economische pijn. De havens Salalah (Oman), Jeddah en King Abdullah Port (Saoedi-Arabië), Port Said (Egypte) en Piraeus (Griekenland) lopen handel mis.²⁵³ De haven in Eilat (Israël) verliest naar schatting 80-85 procent van zijn inkomsten, en kondigt in juli 2025 aan te sluiten.²⁵⁴ Egypte loopt naar schatting \$ 8 miljard mis door afgenomen doorvaart door het Suezkanaal.²⁵⁵

²⁴³ De exacte uitstoot hangt van veel factoren af. Ook zijn sommige bedrijven voor andere, meer vervuilende, typen vervoerstypen gaan kiezen om de vertragende omreis te mijden. R. Naidu et al., [‘Escalating Emissions’](#), Reuters, 28 mei 2024.

²⁴⁴ The Economist, [‘Inside the Houthis’ moneymaking machine’](#).

²⁴⁵ B. Zeljko et al., [‘The Deepening Red Sea Shipping Crisis: Impacts and Outlook’](#), Washington, WorldBank, 2025. The Economist, [‘Inside the Houthis’ moneymaking machine’](#).

²⁴⁶ P. Lalkens, [‘Minder vraag en meer schepen: prijs containervervoer daalt flink’](#), *Financieel Dagblad*, 28 september 2025.

²⁴⁷ The Economist, [‘Inside the Houthis’ moneymaking machine’](#).

²⁴⁸ K. Bradsher, [‘China’s Automakers Are Taking a Shortcut to European Markets’](#), *New York Times*, 13 augustus 2025. The Economist, [‘Inside the Houthis’ moneymaking machine’](#).

²⁴⁹ VOA, [‘As Red Sea Crisis Reroutes Ships, African Ports Struggle’](#), 23 december 2023.

²⁵⁰ P. Lalkens, [‘Druk op Rotterdamse haven neemt toe door Rode Zeecrisis’](#), *Financieel Dagblad*, 21 juli 2024. A. Panaro, [‘Euro-Mediterranean Ports and the Impacts of the Red Sea Crisis: Insights and Key Data’](#), Milan, Italian Institute for International Political Studies, 24 november 2024.

²⁵¹ World Bank, [‘Yemen Faces Mounting Economic Challenges as Conflict Continues, Regional Tensions Escalate’](#) [Persbericht], 31 oktober 2024. M.A. Thamer, [‘Poverty in Yemen: Tracing the Path to Economic Downturn’](#), Sada door Carnegie Endowment, 12 september 2024.

²⁵² UN OCHA, [‘OCHA urges Security Council to prevent starvation in Yemen’](#) [Persbericht], 12 augustus 2024. L. James, [‘Aid constraints will leave Yemen in chronic emergency’](#), Oxford Analytica, 31 oktober 2025.

²⁵³ A. Murphy, [‘Regional impact of the Red Sea crisis’](#) [Persbericht], Sea Intelligence, 12 september 2024.

²⁵⁴ M. Klimentov en S. Westfall, [‘Houthi attacks take toll on Israel’s Red Sea port’](#), *Washington Post*, 31 juli 2025.

²⁵⁵ B. Diakun, [‘Red Sea traffic remains unchanged by resurgent Houthi attacks’](#), *Lloyds List*, 15 juli 2025.

5.4 De-escalatie en diplomatieke inzet

Het overkoepelende Nederlandse doel is bij te dragen aan de-escalatie van het conflict in het Rode Zeegebied.²⁵⁶ Het is niet mogelijk om vast te stellen in welke mate Nederland – met zijn zeer beperkte invloed in de regio – heeft bijgedragen aan de-escalatie of verdere escalatie heeft voorkomen. Nederland heeft zich met wisselend succes ingezet voor een zo stevig en gecoördineerd mogelijke diplomatieke inzet vanuit de EU (4.4). Ook heeft Nederland in bilaterale contacten in de regio herhaaldelijk de eigen militaire inzet uitgelegd en gesproken over de-escalatie van het conflict.

Van de-escalatie in het Rode Zeegebied was in de evaluatieperiode (november 2023 – augustus 2024) geen sprake. Dat lag vooral aan factoren buiten de Nederlandse invloedssfeer, zoals de ontwikkelingen in Gaza, de militaire ingrepen van de VS en Israël, en de politiek-economische dynamiek tussen de Houthi's, de IRG en Saudi-Arabië. Na de evaluatieperiode volgde op staakt-het-vurens in Gaza tijdelijk ook een de-escalatie in de Rode Zee (4.4).

Vooraf werd rekening gehouden met het risico dat deelname aan militaire operaties negatieve gevolgen kon hebben voor de reputatie van Nederland in Jemen en de regio, en ook voor de veiligheid van Nederlanders in de regio.²⁵⁷ Dit gold in beperkte mate voor Aspides, maar meer voor de deelname aan de Amerikaans-geleide OPG en OPA. Hier speelt ook dat het onderscheid tussen de OPA-aanvallen en unilaterale Amerikaanse luchtaanvallen zelfs voor ingewijden uiterst onduidelijk is.²⁵⁸ In de algemene beeldvorming in de regio zal dat onderscheid veelal niet gemaakt zijn.²⁵⁹ Volgens sommige betrokkenen heeft de Nederlandse militaire inzet het neutrale profiel van Nederland, zijn rol in het VN-vredesproces, en relaties in Jemen geschaad.²⁶⁰ Maar de impact op de Nederlandse relaties met regeringen van landen in de regio lijkt beperkt te zijn. In de regio is veelal begrip voor het ingrijpen tegen de belemmering van vrije doorvaart.²⁶¹ Als er afbreuk is van de reputatie van Nederland in de regio, komt dat volgens betrokkenen en experts eerder door de Nederlandse standpunten over Israël en Gaza.²⁶²

49 | 5.5 'Signaalwerking': het verkeerde signaal?

'Niets doen' tegen de Houthi-aanvallen was voor het kabinet geen optie. Nederland hoopte met de militaire bijdragen het signaal af te geven dat het belemmeren van de vrije doorvaart niet zomaar wordt toegestaan ('signaalwerking').²⁶³ Dat signaal was voor verschillend publiek bedoeld. Aan bondgenoten zoals de EU en de VS geeft Nederland het signaal af de vrije doorvaart belangrijk te vinden en bereid te zijn daartoe middelen in te zetten.

Het kabinet veronderstelde ook dat de militaire operaties konden bijdragen aan de-escalatie door aanvallen van de Houthi's te pareren en ontmoedigen.²⁶⁴ Het is onmogelijk te zeggen hoe de Houthi-aanvallen waren veranderd als er niet was ingegrepen. Duidelijk is dat het signaal de Houthi's er niet van heeft weerhouden om te blijven aanvallen. Sterker nog, de Houthi's houden aan hun oorlog tegen machtige militaire tegenstanders als de VS en Israël binnenlandse en regionale populariteit en macht en rekruten over.²⁶⁵

²⁵⁶ Kamerbrief 8 maart 2024.

²⁵⁷ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van BZ, Defensie en Infrastructuur en Waterstaat. Interne documenten BZ. Beslisnota bij Kamerbrief 12 januari.

²⁵⁸ Zelfs in databases van ngo's als ACLED wordt geen onderscheid gemaakt tussen OPA en 'US only' aanvallen.

²⁵⁹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van BZ en Defensie.

²⁶⁰ Interviews uitgezonden medewerkers ministerie van BZ.

²⁶¹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ. Interne documenten BZ.

²⁶² Interviews uitgezonden medewerkers ministerie van BZ.

²⁶³ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van BZ en Defensie, EU-instantie. Kamerbrief 8 maart 2024. Lijst van vragen en antwoorden, 22 maart 2024.

²⁶⁴ Lijst van vragen en antwoorden, 22 maart 2024.

²⁶⁵ Interviews medewerkers ministerie van BZ, expert.

Het signaal was ook bedoeld voor landen die de Houthi's steunen, en als mondiaal teken dat schending van de vrije doorvaart niet wordt getolereerd. Toch blijven de Houthi's steun ontvangen van Iran en Rusland.²⁶⁶ Het kan niet worden uitgesloten dat het signaal andere partijen ervan weerhoudt de Houthi's te steunen of elders soortgelijke acties te ondernemen. Maar de Houthi's en hun bondgenoten hebben ook laten zien dat het mogelijk is met beperkte militaire middelen een maritiem knelpunt te blokkeren. Sterker nog, de Houthi's hebben westerse coalities gedwongen om schaarse, hoogwaardige en dure verdedigingssystemen in te zetten tegen veel goedkopere drones en raketten (Tekstbox 7).²⁶⁷

Tekstbox 7 Verdediging tegen asymmetrische dreigingen²⁶⁸

Dat een asymmetrische oorlog – in het Rode Zeegebied maar bijvoorbeeld ook in Oekraïne – met de huidige verdedigingsmiddelen duur en moeilijk vol te houden is, wordt in Westerse hoofdsteden ingezien. Daarom investeert Nederland inmiddels zowel in drones als in efficiëntere verdedigingsmethoden- en middelen tegen asymmetrische dreigingen.

5.6 Bijdrage leveren aan bondgenootschappen

Het nemen van bondgenootschappelijke verantwoordelijkheid was een belangrijke motivatie voor het kabinet.²⁶⁹ Bondgenootschappelijke relaties werken op verschillende niveaus en zijn niet zuiver transactioneel.²⁷⁰ Het is daardoor moeilijk vast te stellen in hoeverre Nederlandse bijdragen in een bondgenootschap iets opleveren.

Het bestendigen van de trans-Atlantische relatie was volgens veel betrokkenen een belangrijke reden om bijdragen te leveren aan OPG en OPA.²⁷¹ Op het diplomatiek en militair operationele niveau wordt de Nederlandse steun wel degelijk gewaardeerd en werd erg goed samengewerkt met de VS.²⁷² Op hoog politiek niveau was deze relatie voor het Nederlandse kabinet van bijzonder belang, ook met het oog op het behouden van de Amerikaanse betrokkenheid bij Europese veiligheid, de NAVO en Oekraïne. De Nederlandse bijdragen aan OPG en OPA waren beperkt, en dus de eventuele impact op dat hoge niveau ook. De Amerikaanse militaire en politieke top investeerden in de opstartfase van OPG en OPA eind 2023 veel tijd om bondgenoten als Nederland bij de operaties te betrekken. Vanaf juni 2024 lijkt de regering-Biden al minder nadruk op de bondgenootschappelijke betrokkenheid te leggen (4.3). En in 2025 laten berichten uit *Signalgate* bij kabinetsleden van President Trump zelfs minachting zien voor de bescheiden Europese inzet in de Rode Zee.²⁷³

Ook de inzet in EU-operatie Aspides was deels gemotiveerd door bondgenootschappelijke verantwoordelijkheid. Nederland wilde een betrouwbare partner zijn binnen de EU en bijdragen aan het versterken van de EU als geopolitieke en militaire speler.²⁷⁴ Aspides wordt binnen drie maanden na het begin van de Rode Zeecrisis opgetuigd. Dat is relatief snel voor de EU.²⁷⁵ Tegelijkertijd is OPG na een maand operationeel. Op werkniveau (militair en diplomatiek) wordt de Nederlandse bijdrage aan Aspides gewaardeerd en wordt in veel gevallen goed samengewerkt.²⁷⁶ Maar in welke mate Aspides, laat staan de Nederlandse bijdragen daaraan, bijdraagt aan een sterkere geopolitieke rol van de EU is moeilijk vast te stellen.

²⁶⁶ Interview medewerker ministerie van BZ. Interne documenten BZ. Wall Street Journal, '[Russia Provided Targeting Data for Houthi Assault on Global Shipping](#)'. The Economist, 'Inside the Houthis' moneymaking machine'.

²⁶⁷ The Economist, '[The Houthis shatter European pretensions to naval power](#)', 20 juli 2025. The Economist, 'Inside the Houthis' moneymaking machine'. L. Nevola en V. d'Houthuille, 'Six Houthi drone warfare strategies.'

²⁶⁸ Defensie, 'Kamerbrief aanvullende investeringen Counter Uncrewed Aerial Systems (C-UAS) capaciteit', 24 november 2025. S. Defensie, 'Beslisnota bij Kamerbrief A-brief Maritieme kinetische counter-UAS', 20 november 2025. Keukenkamp en J. van Raalte, 'Door de oorlog in Oekraïne is de drone doorgebroken op het slagveld', *Trouw*, 8 augustus 2024. R. Plasterkamp, 'Tanks, drones, heli's. Nu alleen nog het personeel', *Nederlands Dagblad*, 6 september 2024.

²⁶⁹ Kamerbrief 8 maart 2024. Kamerbrief 5 april 2024.

²⁷⁰ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van BZ en Defensie.

²⁷¹ Interviews (uitgezonden) medewerkers ministerie van BZ.

²⁷² Interviews (uitgezonden) medewerkers ministeries van BZ en Defensie.

²⁷³ J. Goldberg, '[The Trump Administration Accidentally Texted Me Its War Plans](#)', *The Atlantic*, 24 maart 2025.

²⁷⁴ Interviews medewerkers ministeries van BZ en Defensie. Kamerbrief 8 maart 2024. Kamerbrief 5 april 2024.

²⁷⁵ Interviews medewerkers ministeries van BZ en Defensie, EU-instantie.

²⁷⁶ Interviews medewerkers EU-lidstaten en EU-instanties, (uitgezonden) medewerkers ministeries van Defensie en BZ.



Mediacentrum Defensie

6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De centrale vragen van deze evaluatie zijn:

In hoeverre zijn de doelen van de geïntegreerde Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in het Rode Zeegebied bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige Nederlandse bijdragen aan missies en operaties?

Er was een discrepantie tussen de bescheiden Nederlandse doelstellingen van de militaire bijdragen en de ambitieuze operatiedoelstellingen

Doelen voor deelnamen aan militaire operaties worden doorgaans op drie niveaus uitgesplitst. Op het hoogste abstractieniveau is er de strategische doelstelling, die richtinggevend is. Dan volgt de operatiedoelstelling die expliciteert wat de operatie wil bereiken. Tot slot beschrijven de doelstellingen van de Nederlandse bijdragen wat Nederland binnen de bredere operatie wil bereiken met zijn militaire bijdragen.

In de Rode Zeecrisis waren de doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen – primair de inzet van Zr.Ms. Tromp en Zr.Ms. Karel Doorman – bescheiden en realistisch. De operatiedoelstellingen waren echter erg ambitieus, vooral gezien het beperkte aantal beschikbare schepen. Daardoor ontstond op voorhand al een discrepantie tussen de bescheiden Nederlandse doelstellingen en de ambitieuze operatiedoelstellingen.

Nederland had beperkt invloed op de operaties die in coalitieverband werden opgezet en uitgevoerd. Nederland formuleerde niet zelf de ambitieuze operatiedoelstellingen, maar onderschreef ze door zijn deelname aan de operaties wel.

De doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen zijn grotendeels bereikt

Nederland droeg bij aan Operation Prosperity Guardian en Aspides middels de inzet van Zr.Ms. Tromp en Zr.Ms. Karel Doorman. Het kabinet-Rutte IV was vooraf realistisch over het doelbereik van deze inzet. Het wilde een bescheiden bijdrage leveren aan bevordering van vrije doorvaart en bescherming van de scheepvaart. Daarnaast wilde Nederland hiermee een signaal afgeven dat belemmering van de vrije doorvaart niet wordt geaccepteerd.

Nederlandse eenheden hebben onder andere meegewerkt aan de ‘beeldopbouw’ van Houthi-activiteiten, aan de logistieke ondersteuning en aan de tactische commandovoering over Aspides via het *Force Headquarters*.²⁷⁷ De Nederlandse inbreng sloot hiermee goed aan op de militaire operaties. Niettemin was de inzetperiode kort. Vooral voor de beoogde ‘signaalwerking’ – het afgeven van het signaal dat het gewelddadig belemmeren van de vrije doorvaart niet zou worden toegestaan – was geen effect waarneembaar.

Een positief neveneffect was dat deelname aan de respectievelijk VS-geleide en EU-geleide maritieme operaties een nuttige ervaring boden voor de deelnemende schepen en hun bemanning. De Koninklijke Marine had al decennia niet onder zulke hoge dreiging geopereerd.

Nederland is flexibel omgegaan met veranderende omstandigheden

Nederlandse eenheden en beleidsmedewerkers waren capabel en hebben flexibel ingespeeld op de veranderende context. Daarbij wisten zij kansen te benutten:

- In Operation Poseidon Archer leverde de stafofficier, behalve een liaison en inzicht in de luchtaanvallen, ook een bredere verbeterde informatiepositie op.
- In Operation Prosperity Guardian ervoeren de VS dat het onderscheppen van luchtdreiging beter ging vanuit de lucht dan vanaf zee. Daarom richtte Zr.Ms. Tromp zich op beeldopbouw.
- In Aspides benutte Nederland een kans om op Zr.Ms. Karel Doorman ook het *Force Headquarters* te huisvesten.
- Nederlandse diplomaten in Brussel streefden eerst naar een volwaardig ‘diplomatiek spoor’ binnen Aspides. Maar toen dat onmogelijk bleek, pasten zij hun doelen en inspanningen aan.

De ambitieuze operatiedoelen van Operation Prosperity Guardian en Aspides zijn slechts zeer gedeeltelijk bereikt

De operatiedoelen – het ‘herstellen’ (Operation Prosperity Guardian) of ‘handhaven’ (Aspides) van de vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid – zijn slechts zeer gedeeltelijk behaald. De maritieme operaties hebben weliswaar Houthi-aanvallen onderschept en schepen beschermd. Maar de Houthi-aanvallen namen toe nadat de operaties van start waren gegaan en hielden gedurende de evaluatieperiode aan. De Houthi’s slaagden er regelmatig in om koopvaardischepen te raken. Zo bleef de dreiging dermate hoog dat het grootste deel van het scheepvaartverkeer bleef omvaren via Kaap de Goede Hoop. Al met al werd de vrije doorvaart door het Rode Zeegebied tijdens de evaluatieperiode niet hersteld.

²⁷⁷ Met het *Force Headquarters* (FHQ) wordt de geëmbarkeerde staf aan boord van een schip bedoeld die in het operatiegebied de leiding op tactisch niveau over de deelnemende eenheden voert.

Verschillende factoren belemmerden de effectiviteit van Operation Prosperity Guardian en Aspides

Er zijn diverse factoren aan te wijzen die de effectiviteit van Operation Prosperity Guardian en Aspides in de praktijk hebben belemmerd. Op de eerste plaats deden beide operaties niets aan de oorzaak van de onveiligheid – de capaciteit en intenties van de Houthi's om aan te vallen – en beperkten zij zich tot het beschermen van koopvaardischepen. Die bescherming was belangrijk en urgent, maar op zichzelf onvoldoende om de vrije doorvaart in de Rode Zee te handhaven dan wel te herstellen.

Ten tweede konden in de operaties te weinig schepen worden ingezet om al het scheepvaartverkeer te beschermen. In Operation Prosperity Guardian voeren tijdens de inzet van Zr.Ms. Tromp verder alleen Amerikaanse schepen die regelmatig nationale taken uitvoerden. Aspides was ontworpen voor tien fregatten, maar kreeg er doorgaans twee à vier, die soms daarnaast ook nationale taken kregen.

Ten derde schortte het bij Aspides aan een aantal randvoorwaarden voor effectief militair optreden zoals een goede commandostructuur en een voldoende inlichtingenniveau. Met name qua inlichtingen waren veel EU-lidstaten afhankelijk van de VS. Dat gold ook voor individuele Aspides-eenheden, die deze inlichtingen niet altijd met andere Aspides-eenheden konden delen. Daardoor voeren verschillende eenheden met een verschillend dreigingsbeeld rond.

Daarnaast was er een aantal factoren die niet zo zeer de effectiviteit belemmerden, maar wel het opereren van Operation Prosperity Guardian en Aspides beïnvloedten. Zo waren de operaties veel lossere verbanden dan vooraf aangenomen. Onder Operation Prosperity Guardian was er beperkte aansturing. Het Operational Headquarters van Aspides gaf soms te weinig en soms te gedetailleerde aansturing aan het FHQ en de deelnemende schepen. Op zijn beurt gaf het FHQ veel vrijheid aan de schepen om naar eigen inzicht te opereren. Nederlandse eenheden stelden de vrijheid in de maritieme operaties deels op prijs. Tegelijkertijd gaf die vrijheid in combinatie met de schaarse marineschepen ook meer ruimte aan deelnemende landen om nationale belangen voorrang te geven. Zo speelde bij Operation Prosperity Guardian bijvoorbeeld dat Amerikaanse eenheden onverwacht richting Israël voeren om dat land te beschermen tegen een Iraanse tegenaanval op 13 april 2024. Bij Aspides werden zowel de belangen van EU-lidstaten als het risicoprofiel van de koopvaardischepen gewogen bij de prioritering van de te beschermen schepen.

Het afgegeven signaal had geen zichtbaar afschrikwekkend effect op de Houthi's

Bij aanvang van de Houthi-aanvallen voelde Nederland zich met een aantal bondgenoten tot handelen gedwongen. 'Niets doen' was voor het kabinet geen optie. De inzet van marineschepen moest dan ook een signaal afgeven aan de Houthi's en andere kwaadwillenden dat dergelijke schendingen van de vrije doorvaart niet geaccepteerd worden. Dat signaal weerhield de Houthi's er niet van om te blijven aanvallen. Hoewel de Houthi-aanvallen in de evaluatieperiode afnamen, werden ze ook geavanceerder en doelgerichter. Ook Iran en Rusland bleven ondanks de Amerikaanse en Europese operaties de Houthi's steunen.

De Houthi's hebben laten zien dat het mogelijk is met beperkte middelen maritieme knelpunten te blokkeren en westerse landen onevenredige kosten op te leggen

Westerse landen zagen zich gedwongen langdurig dure en schaarse verdedigingsmiddelen in te zetten tegen veel goedkopere aanvalsmiddelen. Nederland heeft geen wapens hoeven in te zetten, maar de VS hebben voor miljarden aan munitie verschoten. Toch is het westerse landen niet gelukt om de dreiging van de Houthi's weg te nemen. Het risico bestaat dat de ineffectiviteit van de operaties ook door andere kwaadwillende actoren is opgemerkt.

Ondanks de beperkte Nederlandse invloedssfeer en het minimale diplomatieke momentum, heeft Nederland diplomatieke resultaten geboekt; wel bleven vrede in Jemen en de-escalatie in de regio in de evaluatieperiode buiten zicht

Nederland was bezorgd dat deelname aan de militaire operaties reputatieschade zou kunnen opleveren, maar slaagde er diplomatiek in deze deelnamen in de regio uit te leggen. Vooraf was al duidelijk dat een einde aan het Rode Zeeconflict ook diplomatieke en politieke inspanningen zou vergen. Daarom zette Nederland ook diplomatiek in op de-escalatie in de regio en het vredesproces in Jemen, al waren de verwachtingen daarvan vooraf realistisch gezien de beperkte Nederlandse invloedssfeer en het minimale diplomatieke momentum. In bilaterale contacten in de regio heeft Nederland zijn zorgen over de maritieme veiligheid en vrije doorvaart geuit. Nederland heeft in de EU geprobeerd een diplomatieke tak aan Aspides toe te voegen. Toen dat niet lukte, zocht het naar een zo goed mogelijk gecoördineerde Europese inzet, zij het met wisselend succes. Nederland zette zich in de EU ook succesvol in voor het uitbreiden van sancties. Ook bleef Nederland VN-inspanningen voor vrede in Jemen steunen.

Lessen en aanbevelingen

Op basis van de evaluatie trekt IOB de volgende lessen en doet zij de volgende aanbevelingen:

1. **Bespreek in de Artikel 100-brief de beperkte invloed van Nederland op de operatiedoelstellingen en de haalbaarheid van de operatie(s)**

De doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen waren bescheiden en realistisch. Echter, de operatiedoelstellingen – die niet door Nederland maar door de coalitie waren geformuleerd – waren erg ambitieus. Hoewel het beeld van de conflictsituatie en de uitvoering van operaties vooraf niet volledig is, zou in de Artikel 100-brief beter moeten worden ingegaan op mogelijke beperkingen voor de haalbaarheid van operaties en in voorkomende gevallen ook beter beargumenteerd moeten worden waarom Nederland er toch voor kiest om deel te nemen.

2. **Zet binnen de EU in op de ontwikkeling van capaciteiten om militair effectiever in EU-verband te kunnen opereren**

Het schortte bij Aspides aan belangrijke randvoorwaarden voor effectief militair optreden. In Nederland bestaat beleidsmatig de wens om de EU militair te versterken en minder afhankelijk van de VS te worden – ook gezien de Russische dreiging. Als Nederland in de toekomst sterkere Europese missies en operaties wil, zal het ook de benodigde capaciteiten daarvoor moeten inbrengen. Daarnaast doet Nederland er verstandig aan om in Brussel aan te dringen op versterking van randvoorwaarden voor effectief optreden zoals een goede commandostructuur en inlichtingsamenwerking.

3. **Blijf investeren in efficiëntere verdedigingsmiddelen voor asymmetrische oorlogen met goedkope drones en raketten**

Defensie heeft haar eenheden met de beste beschikbare militaire middelen uitgezonden. Deze zijn logischerwijs vaak ook duur. In het Rode Zeeconflict is – net als in bijvoorbeeld Oekraïne – gebleken dat een tegenstander met een asymmetrische dreiging en inzet (e.g., goedkope drones) Nederland en zijn bondgenoten kan dwingen om schaarse, hoogwaardige en dure verdedigingssystemen in te zetten. Zo'n asymmetrische oorlog is duur en op de langere termijn moeilijk vol te houden. Daarom is het voor Nederland van belang om te blijven investeren in efficiëntere verdedigingsmethoden- en middelen tegen asymmetrische dreigingen.

4. **Als er verschillende internationale militaire inspanningen in een voor Nederland belangrijk conflict actief zijn, kan het strategisch zijn dat Nederland aan de verschillende operaties bijdraagt**

In het Rode Zeeconflict werden drie militaire operaties georganiseerd, waarbij de twee maritieme operaties nagenoeg dezelfde doelen nastreefden. Verenigde militaire inspanningen waren wellicht efficiënter geweest. Gegeven de gefragmenteerde internationale inspanningen heeft Nederland er verstandig aan gedaan om in de diverse operaties ten minste een minimale aanwezigheid te hebben. Daardoor had Nederland een goede informatiepositie en heeft het bijgedragen aan meerdere bondgenootschappen (met de VS en de EU). De inzet van stafofficiëren was soms wel erg kort; een langere uitzendduur is nodig om relaties op te bouwen en de operatie goed te leren kennen. Als zo'n situatie zich in de toekomst voordoet, kan het voor Nederland raadzaam zijn om opnieuw aan meerdere operaties deel te nemen met het oog op belangrijke bondgenootschappen en operationele voordelen.

5. **Speel diplomatiek flexibel in op veranderend politiek-militair momentum**

Aan het begin van de Rode Zeecrisis was er weinig diplomatiek momentum voor de-escalatie en verwelkomden de Houthi's een militaire escalatie. Nederland had toen realistische verwachtingen van diplomatiek doelbereik, maar heeft de diplomatieke kanalen met de belangrijke spelers in de regio opengehouden. Nederland plaatste begrijpelijke vraagtekens bij het Houthi-narratief van solidariteit met Gaza als reden voor de aanvallen op de koopvaardij. Toch biedt het staakt-het-vuren in Gaza van oktober 2025 – in combinatie met de zware Amerikaanse en Israëlische aanvallen op de Houthi's – wellicht een nieuw diplomatiek momentum voor de-escalatie en een pad naar vrede in de regio waar Nederland een bijdrage aan zou kunnen leveren.

Referentielijst

- Arab Center for Research & Policy Studies, 'Arab Public Opinion about the Israeli War on Gaza', Doha, Arab Center for Research & Policy Studies, 2024. <https://www.dohainstitute.org/en/Lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/arab-opinion-war-on-gaza-press-release-en.pdf> (geopend 2 december 2025).
- Austin III, L.J., 'Statement from Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on Ensuring Freedom of Navigation in the Red Sea' [Persbericht], 18 december 2023, Washington, Department of Defense. <https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/3621110/statement-from-secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-on-ensuring-freedom-of-n/> (geopend 10 november 2025).
- Baabood, A., *Omani perspectives on the peace process in Yemen*, Berlin, Berghof Foundation, 2021.
- Bradsher, K., 'China's Automakers Are Taking a Shortcut to European Markets', *New York Times*, 13 augustus 2025.
- Brandt, M., *Tribes and Politics in Yemen: A history of the Houthi conflict*, London, Hurst & Company, 2024.
- BZ, 'Beslisnota bij Kamerbrief 12 januari', 10 januari 2023.
- BZ, 'Beslisnota bij Kamerbrief over Artikel 100-bijdrage aan maritieme veiligheid Rode Zee', 28 februari 2024.
- BZ, 'Verslag Raad Buitenlandse Zaken van 22 juli 2024', Kamerstuk 21501-02, nr. 2924.
- BZ, 'Geannoteerde Agenda Raad Buitenlandse Zaken 14 oktober 2024', Kamerstuk 21501-02, nr. 2937.
- BZ, 'Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 16 december 2024', Kamerstuk 21501-02, nr. 3003.
- BZ, 'Verslag van de Raad Buitenlandse Zaken van 23 juni 2025', 26 juni 2025, Kamerstuk 21501-02, nr. 3180.
- BZ en Defensie, 'Kamerbrief 22 januari 2014' mbt de artikel 100-procedure en het Toetsingskader, Kamerstuk 29 521, nr. 226.
- BZ en Defensie, 'Kamerbrief 22 december 2023', Kamerstuk 29 521, nr. 465.
- BZ en Defensie, 'Joint Statement on Houthi Attacks in the Red Sea' [Diplomatieke verklaring], 3 januari 2024.
- BZ en Defensie, 'Kamerbrief 12 januari 2023', Kamerstuk 29 521, nr. 467.
- BZ en Defensie, 'Artikel 100-bijdrage aan maritieme veiligheid Rode Zee', 8 maart 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 471.
- BZ en Defensie, 'Aanvullende artikel 100-bijdrage aan maritieme veiligheid Rode Zee', 5 april 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 478.
- BZ en Defensie, 'Kamerbrief 11 juni 2024', Kamerstuk 29 521, nr. 489.
- Centrum voor internationaal recht, 'Rechtsgrondslag geweldgebruik', *Centrum voor Internationaal Recht*, <https://www.centruminternationaalrecht.nl/rechtsgrondslag-geweldgebruik#:~:text=Missies,waaraan%20Nederland%20politieke%20steun%20verleent> (geopend 11 november 2025).
- Choukeir, J., 'Yemen's Houthis free crew of Galaxy Leader after over a year, Al Masirah TV reports', *Reuters*, 22 januari 2025, <https://www.reuters.com/world/yemens-houthis-release-crew-galaxy-leader-after-more-than-year-al-masirah-tv-2025-01-22/> <https://www.reuters.com/world/yemens-houthis-release-crew-galaxy-leader-after-more-than-year-al-masirah-tv-2025-01-22/> (geopend 12 november 2025).
- Cooper, H. et al., 'Why Trump Suddenly Declared Victory Over the Houthi Militia', *New York Times*, 21 mei 2025.
- De Nederlandse Grondwet, 'Artikel 100: Handhaving of bevordering internationale rechtsorde', *De Nederlandse Grondwet*, https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vgrndcq2d9zm/artikel_100_handhaving_of_bevordering, (geopend 11 november 2025).

Defensie, 'Technische problemen Zr.Ms. Karel Doorman onderweg naar Rode Zee' [nieuwsbericht], 8 mei 2024.

Defensie, 'Kamerbrief over vertraging Zr.Ms. Karel Doorman', 8 mei 2024.

Defensie, 'Geannoteerde agenda bijeenkomst NAVO-ministers van Defensie op 13-14 juni 2024 in Brussel', Kamerstuk 28 676, nr. 457.

Defensie, 'Zr.Ms. Karel Doorman zet koers naar Den Helder na succesvolle bijdrage aan EU-operatie Aspides' [Persbericht], 8 augustus 2024, <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2024/08/08/zr.ms.-karel-doorman-zet-koers-naar-den-helder-na-succesvolle-bijdrage-aan-eu-operatie-aspides> (geopend 11 november 2025).

Defensie, 'Jaarverslag 2024', Kamerstuk 36 740 X, nr. 1, 21 mei 2025.

Defensie, 'Jaarlijkse Voortgangsrapportage. Overige missiebijdragen mei 2024 tot en met april 2025', 21 mei 2025, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D22862&did=2025D22862> (geopend 11 november 2025).

Defensie, 'Beslisnota bij Kamerbrief A-brief Maritieme kinetische counter-UAS', 20 november 2025, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2025D48016&did=2025D48016> (geopend 10 december 2025).

Defensie, 'Kamerbrief aanvullende investeringen Counter Uncrewed Aerial Systems (C-UAS) capaciteit', 24 november 2025, <https://open.overheid.nl/documenten/a84710e5-d2a9-4c0a-96b4-995e678441bb/file> (geopend 10 december 2025).

Defensie en BZ, 'Kamerbrief over de veiligheidssituatie in Irak en de gevolgen voor de Nederlandse presentie', 20 december 2023, Kamerstuk 27 925, nr. 963.

Defensie en BZ, 'Kamerbrief 30 januari 2024', Kamerstuk 29 521, nr. 468.

Devereux, C., 'Red Sea marine traffic up 60% after Houthis narrowed targets, EU commander says'. *Reuters*. 5 juni 2025, <https://www.reuters.com/world/middle-east/red-sea-marine-traffic-up-60-after-houthis-narrowed-targets-eu-commander-says-2025-06-05/> (geopend 11 november 2025).

DiMino, M., 'Weighing additional U.S. responses to Houthi Red Sea attacks', *Defense Priorities*, 19 januari 2024, <https://www.defensepriorities.org/briefs/weighing-additional-us-responses-to-houthi-red-sea-attacks/> (geopend 11 november 2025).

The Economist, 'Inside the Houthis' moneymaking machine', 18 januari 2025, <https://www.economist.com/interactive/international/2025/01/18/inside-the-houthis-moneymaking-machine> (geopend 11 november 2025).

The Economist, 'Inside the Houthis' moneymaking machine', 18 januari 2025, <https://www.economist.com/interactive/international/2025/01/18/inside-the-houthis-moneymaking-machine> (geopend 11 november 2025).

The Economist, 'The Houthis shatter European pretensions to naval power', 20 juli 2025, <https://www.economist.com/europe/2025/07/20/the-houthis-shatter-european-pretensions-to-naval-power> (geopend 12 november 2025).

Economist Intelligence Unit, 'War risks raise marine insurance premiums', 12 januari 2024, <https://www.eiu.com/n/war-risks-raise-marine-insurance-premiums/> (geopend 11 november 2025).

El-Fekki, A., 'US-China Military Rivalry Flares in the Middle East', *Newsweek*, 18 april 2025.

Epstein, J., 'A US Navy carrier strike group fired nearly 800 missiles and bombs during its Red Sea fight against the Houthis', *Business Insider*, 22 juli 2024, <https://www.businessinsider.com/us-carrier-strike-group-fired-nearly-800-munitions-houthi-fight-2024-7> (geopend 11 november 2025).

Epstein, J., 'Europe doesn't have the warships to fully protect Red Sea shipping, and vessels taking fire aren't asking for help', *Business Insider*, 16 juli 2025, <https://www.businessinsider.com/europe-doesnt-have-enough-warships-protect-red-sea-vessels-commander-2025-7> (geopend 11 november 2025).

European Council, 'First European Union-Gulf Cooperation Council Summit Joint Statement' [Persbericht], 16 oktober 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/k3wf2ewp/eu-gcc-joint-statement-final-2.pdf> (geopend 11 november 2025).

European Council, 'Iran: EU widens restrictive measures in view of Iran support of the Russian war of aggression against Ukraine and lists one individual and four entities' [Persbericht], 18 november 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/11/18/iran-eu-widens-restrictive-measures-in-view-of-iran-support-of-the-russian-war-of-aggression-against-ukraine-and-lists-one-individual-and-four-entities/> (geopend 11 november 2025).

European Defence Agency, *Maritime Surveillance (MARSUR)*, [https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-\(marsur\)](https://eda.europa.eu/what-we-do/all-activities/activities-search/maritime-surveillance-(marsur)), (geopend 11 november 2025).

European Union, 'Council Implementing Regulation (EU) 2025/1548 of 25 July 2025 implementing Regulation (EU) 2023/1529 concerning restrictive measures in view of Iran's military support to Russia's war of aggression against Ukraine and to armed groups and entities in the Middle East and the Red Sea region', <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32025R1548&qid=1753687100171> (geopend 11 november 2025).

Fuchs, M., 'Op missie in de Rode Zee: Een aanval op burgers is nooit nobel', *Trouw*, 2 augustus 2024.

Gambrell, J., 'Yemen's Houthi rebels launch drone boat that hits ship in Red Sea as missile strikes another', *Associated Press*, 1 oktober 2024.

Garamone, J., 'Ryder Gives More Detail on How Operation Prosperity Guardian Will Work' [Persbericht], 21 december 2023, Washington, Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/article/3624836/ryder-gives-more-detail-on-how-operation-prosperity-guardian-will-work/> (geopend op 11 november 2025).

Gass, N., 'White House defends Yemen strategy as Iran-backed rebels surge', *Politico*, 2015, <https://www.politico.com/story/2015/03/josh-earnest-yemen-houthis-white-house-hadi-116411> (geopend 10 november 2025).

Goldberg, J., 'The Trump Administration Accidentally Texted Me Its War Plans', *The Atlantic*, 24 maart 2025, <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2025/03/trump-administration-accidentally-texted-me-its-war-plans/682151/> (geopend 12 november 2025).

Gonzalez, M., 'US military operation in the Red Sea sparks tensions between Madrid and Washington', *El Pais*, 23 december 2023.

Gritten, D., 'Search for survivors after Houthis sink second Red Sea cargo ship in a week', *BBC News*, 10 juli 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c3071vp2d8yo> (geopend 11 november 2025).

Gritten, D., 'Yemen's Houthis say military chief of staff Mohammed al-Ghamari killed', *BBC News*, 16 oktober 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c4gpvx4qydvo> (geopend 13 november 2025).

Grundberg, H., 'Briefing by the UN Special Envoy for Yemen, Hans Grundberg, to the Security Council', Verenigde Naties Veiligheidsraad, 14 februari 2024, <https://unmee.unmissions.org/en/osesgy/speeches-and-statements/briefing-un-special-envoy-yemen-hans-grundberg-security-council-5> (geopend 3 december 2025).

Habtor, A., 'EU Seeks Broad Strategic Partnership with Saudi Arabia', *Asharq Al-Awsat*, 2 oktober 2025, <https://english.aawsat.com/interviews/5192755-eu-seeks-broad-strategic-partnership-saudi-arabia> (geopend 3 december 2025).

Holland, S. et al., 'Trump announces deal to stop bombing Houthis, end shipping attacks', *Reuters*, 6 mei 2025, <https://www.reuters.com/world/trump-says-us-will-stop-bombing-houthis-after-agreement-struck-2025-05-06/> (geopend 13 november 2025).

International Crisis Group, *Crisis Watch: Middle East and North Africa* april 2023, *International Crisis Group*, 2023, <https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database?location%5B0%5D=90&page=1> (geopend 10 november 2025).

International Crisis Group, 'Houthi Strikes, Red Sea Shipping and Yemen's War', *Hold Your Fire!*, interview with Ahmed Nagi, International Crisis Group, 2024.

International Crisis Group, 'Calming the Red Sea's Turbulent Waters', Brussel, International Crisis Group, 2025.

International Monetary Fund, Portwatch, <https://portwatch.imf.org/> (geopend 11 november 2025).

IOB, *Richting geven aan internationale veiligheid: Naar concretere doelstellingen en beter passende beleidskeuzes in het veiligheids- en stabiliteitsbeleid*, Den Haag, IOB, 2024.

IOB, *Tussen papier en praktijk: Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022)*, Den Haag, IOB, 2024.

IOB, *Terms of Reference – Nederlandse inzet in de Rode Zee. Evaluatie van de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee*, Den Haag, IOB, 2025.

James, L., 'Aid constraints will leave Yemen in chronic emergency', Oxford Analytica, 31 oktober 2025, <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB298376/Aid-constraints-will-leave-Yemen-in-chronic-emergency> (geopend 11 november 2025).

Keukenkamp, S. en van Raalte, J., 'Door de oorlog in Oekraïne is de drone doorgebroken op het slagveld', *Trouw*, 8 augustus 2024.

Keyani C., en Henly, C., 'The Houthis, Operation Prosperity Guardian, and Asymmetric Threats to Global Commerce', *Center for Maritime Strategy*, 18 juli 2024, <https://centerformaritimestrategy.org/publications/the-houthis-operation-prosperity-guardian-and-asymmetric-threats-to-global-commerce/> (geopend 11 november 2025).

Klimentov, M. en Westfall, S., 'Houthi attacks take toll on Israel's Red Sea port', *Washington Post*, 31 juli 2025, <https://www.washingtonpost.com/world/2025/07/21/port-eilat-israel-houthi-shutdown-shipping-trade/> (geopend 11 november 2025).

Klugt, G. van der, 'Nederlands schip 'Minervagracht' opnieuw onder vuur bij Jemen', *Nieuwsblad Transport*, 29 september 2025, <https://www.nt.nl/scheepvaart/2025/09/29/nederlands-schip-minervagracht-opnieuw-onder-vuur-bij-jemen/> (geopend 11 november 2025).

Knaap, P. van der, 'Combineer gedrevenheid met daadkracht: Leren van de diplomatie die een olieramp voorkwam' 2025, BZ-interne documenten', in P. 't Hart, E.J. van Dorp en W.J. Verheul, *Zo kan het ook: de principes van succesvol bestuur*, Meppel, Boom, 2025, p. 281 – 301.

Kristof, N., 'Opinion: \$7 Billion on Useless Bombing', *New York Times*, 18 mei 2025.

Kruidhof, J., 'Het gaat in Jemen niet simpelweg tussen sjiieten en soennieten', *Trouw*, 26 maart 2015, <https://www.trouw.nl/nieuws/het-gaat-in-jemen-niet-simpelweg-tussen-sjiieten-en-soennieten~bed43673/> (geopend 10 november 2025).

Lackner, H., 'Yemen's Ansar Allah', *Middle East Research and Information Project*, 2025, <https://www.merip.org/2025/01/yemens-ansar-allah/> (geopend 10 november 2025).

Lalkens, P., 'Nederland doet mee aan coalitie voor bescherming schepen in Rode Zee', *Financieel Dagblad*, 19 december 2023.

Lalkens, P., 'Druk op Rotterdamse haven neemt toe door Rode Zeecrisis', *Financieel Dagblad*, 21 juli 2024.

Lalkens, P., 'Minder vraag en meer schepen: prijs containervervoer daalt flink', *Financieel Dagblad*, 28 september 2025.

Lewis, I., 'CMA CGM reshuffles Red Sea service while other lines stay away', *TradeWinds*, 18 juni 2025, <https://www.tradewindsnews.com/containers/cma-cgm-reshuffles-red-sea-service-while-other-lines-stay-away/2-1-1834690> (geopend 11 november 2025).

Mallick, P.K., 'Implications of the Houthi Attacks on Global Maritime Trade', *Financial Express*, 8 januari 2024, <https://www.financialexpress.com/business/defence-implications-of-the-houthi-attacks-on-global-maritime-trade-3358603/> (geopend 11 november 2025).

Meade, R., 'Red Sea rescue falls to private security in the absence of any naval assets', *Lloyd's List*, 9 juli 2025, https://www.lloydslist.com/LL1154159/Red-Sea-rescue-falls-to-private-security-in-the-absence-of-any-naval-assets?utm_source=chatgpt.com

Murphy, A., 'Regional impact of the Red Sea crisis' [Persbericht], Sea Intelligence, 12 september 2024, <https://www.sea-intelligence.com/press-room/285-regional-impact-of-the-red-sea-crisis> (geopend 11 november 2025).

Naidu, R. et al., 'Escalating Emissions', Reuters, 28 mei 2024, <https://www.reuters.com/graphics/CLIMATE-CHANGE/COMPANIES-EMISSIONS/myvmanyrvkr/> (geopend 11 november 2025).

NATO Standardization Office, 'Naval Co-operation and Guidance for Shipping Manual (NCAGS). Guide to Owners, Operators, Masters and Officers' ATP-02.1, Brussels, NATO, 2014, p.2-3 en 2-4

Nevola, L., 'Yemen Situation Update: April 2024', *Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)*, 2024, <https://acleddata.com/update/yemen-situation-update-april-2024#:~:text=1,throughout%20the%20past%20four%20months> (geopend 11 november 2025).

Nevola, L., 'A Red Sea Hall of Mirrors: US and Houthi statements vs. actions', *Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)*, 2025, <https://acleddata.com/report/red-sea-hall-mirrors-us-and-houthi-statements-vs-actions> (geopend 10 november 2025).

Nevola, L. en d'Houthuille, V., 'Six Houthi drone warfare strategies: How innovation is shifting the regional balance of power', *Armed Conflict Location & Event Data (ACLED)*, 2025, <https://acleddata.com/2024/08/06/six-houthi-drone-warfare-strategies-how-innovation-is-shifting-the-regional-balance-of-power/> (geopend 10 november 2025).

NOS, 'VS: internationale coalitie gaat schepen beschermen in Rode Zee, Nederland doet mee', 18 december 2023.

Office of the Special Envoy of the Secretary General for Yemen, 'Grundberg welcomes recent momentum for peace in Yemen', OSESGY, 2023. <https://osesgy.unmissions.org/grundberg-welcomes-recent-momentum-peace-yemen>, (geopend 10 november 2025).

Paes, W.C. et al., *Navigating Troubled Waters: The Houthis' Campaign in the Red Sea and the Gulf of Aden*, International Institute for Strategic Studies, 2024.

Panaro, A., 'Euro-Mediterranean Ports and the Impacts of the Red Sea Crisis: Insights and Key Data', Milan, Italian Institute for International Political Studies, 24 november 2024, <https://www.ispionline.it/en/publication/euro-mediterranean-ports-and-the-impacts-of-the-red-sea-crisis-insights-and-key-data-191220> (geopend 11 november 2025).

Pandya, A.A., Herbert-Burns, R. en Kobayashi, J., 'Maritime Commerce and Security: The Indian Ocean', Stimson, 2011, p. xiv, https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Section_1_-_Maritime_Commerce_and_Security_The_Indian_Ocean_1.pdf (geopend op 11 november 2025).

Plasterkamp, R., 'Tanks, drones, heli's. Nu alleen nog het personeel', *Nederlands Dagblad*, 6 september 2024.

Peniston, B., 'What's the Difference Between 'Accompanying' and 'Escorting' a Ship?', *Defense One*. 1 mei 2015 <https://www.defenseone.com/threats/2015/05/whats-difference-between-accompanying-and-escorting-ship/111643/> (geopend op 11 november 2025).

Pollock, J. en Symon, D., 'Despite the Gaza ceasefire, the Israel-Houthi conflict may resume', *Chatham House*, 2025, <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2025-09/despite-gaza-ceasefire-israel-houthi-conflict-may-resume> (geopend 11 november 2025).

Raad van de Europese Unie, 'Besluit (GBVB) 2025/334', 14 februari 2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500334 (geopend 11 november 2025)

Radman, H., 'How Yemeni Religious Groups Recruit Fighters', Milan, Italian Institute for International Political Studies, 2024.

Rogers, R., 'Yemen's Houthis appear to pull back from Red Sea shipping attacks', *Al Jazeera*, 11 November 2025, <https://www.aljazeera.com/news/2025/11/11/yemens-houthis-appear-to-pull-back-from-red-sea-shipping-attacks> (geopend 12 november 2025).

Rumbaugh, W., 'Cost and Value in Air and Missile Defense Intercepts.' *Center for Strategic & International Studies*, 13 februari 2024, <https://www.csis.org/analysis/cost-and-value-air-and-missile-defense-intercepts> (geopend 11 november 2025).

Santana, R., 'Houthi show no sign of ending 'reckless' Red Sea attacks as trade traffic picks up, commander says', *Associated Press*, 31 december 2023, <https://apnews.com/article/red-sea-shipping-houthi-attacks-drones-missiles-1acc4ca5ebcaf6fee932a2061d451f59> (geopend 11 november 2025).

Schoonhoven, S., 'Marineschip Karel Doorman op weg naar Rode Zee gestrand door technische problemen' *De Telegraaf*, 8 mei 2024.

Seldin, J., 'US Says Airstrikes, Naval Convoys Help Thousands of Ships Transit Red Sea', *VOA News*, 1 maart 2024, <https://www.voanews.com/a/us-says-airstrikes-naval-convoys-help-thousands-of-ships-transit-red-sea/7510227.html> (geopend 24 september 2025).

Teerink, H., 'Zr.Ms. Karel Doorman belangrijk schakstuk van Operatie Aspides', *Alle Hens*, nr.4, 14 mei 2024. Beschikbaar via https://magazines.defensie.nl/allehens/2024/04/02_kareldoorman (geopend 11 november 2025).

Thamer, M.A., 'Poverty in Yemen: Tracing the Path to Economic Downturn', Sada door Carnegie Endowment, 12 september 2024, <https://carnegieendowment.org/sada/2024/09/poverty-in-yemen-tracing-the-path-to-economic-downturn?lang=en> (geopend 11 november 2025).

Tweede Kamer, 'Plenair verslag 56e vergadering', 26 maart 2024, https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2023-2024/56#a2f2d58d (geopend op 10 november 2025).

United Nations Security Council, 'The Houthi's', <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/houthis-0> (geopend 11 november 2025).

UN OCHA, 'OCHA urges Security Council to prevent starvation in Yemen' [Persbericht], 12 augustus 2024, <https://www.unocha.org/news/ocha-urges-security-council-prevent-starvation-yemen> (geopend 11 november 2025).

US Central Command, 'U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes' [Persbericht], 11 januari 2024, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3643866/us-forces-allies-conduct-joint-strikes/> (geopend 11 november 2025).

US Central Command, 'U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes in Yemen' [Persbericht], 23 januari 2024, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3652569/us-forces-allies-conduct-joint-strikes-in-yemen/> (geopend 11 november 2025).

US Central Command, 'U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes in Yemen' [Persbericht], 3 februari 2024, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3665878/us-forces-allies-conduct-joint-strikes-in-yemen/> (geopend 11 november 2025).

US Central Command, 'U.S. Forces, Allies Conduct Joint Strikes in Yemen' [Persbericht], 24 februari 2024, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3686198/us-forces-allies-conduct-joint-strikes-in-yemen/> (geopend 11 november 2025).

US Central Command, 'March 22 Red Sea Update' [Persbericht], 22 maart 2024, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3716882/march-22-red-sea-update/> (geopend 11 november 2025).

US Central Command, 'May 30 Red Sea Update' [Persbericht], 30 mei 2024, <https://www.centcom.mil/MEDIA/PRESS-RELEASES/Press-Release-View/Article/3791906/may-30-us-central-command-update/> (geopend 11 november 2025).

US Department of Defense, 'NAVCENT Commander Vice Admiral Brad Cooper Holds an Off-Camera, On-The-Record Press Briefing via Teleconference on Operation Prosperity Guardian' [transcript], 5 januari 2024, Washington, Department of Defense. <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3631484/navcent-commander-vice-admiral-brad-cooper-holds-an-off-camera-on-the-record-pr/> (geopend 11 november 2025).

US Department of State, 'Joint Statement on Houthi Attacks in the Red Sea' [Diplomatieke verklaring], 19 december 2023, <https://2021-2025.state.gov/joint-statement-on-houthi-attacks-in-the-red-sea/> (geopend 11 november 2025).

US Navy, 'Destroyer Squadron 50 Assumes Operation Prosperity Guardian Mission' [Persbericht], 4 februari 2025, Washington, Department of Defense, <https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/Article/4052653/destroyer-squadron-50-assumes-operation-prosperity-guardian-mission/> (geopend op 11 november 2025)

Vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 'Lijst van vragen en antwoorden', 22 maart 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 473.

Vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, 'Lijst van vragen en antwoorden', 23 april 2024, Kamerstuk 29 521, nr. 480.

VOA, 'As Red Sea Crisis Reroutes Ships, African Ports Struggle', 23 december 2023, <https://www.voaafrica.com/a/as-red-sea-crisis-reroutes-ships-african-ports-struggle/7408716.html> (geopend 11 november 2025).

World Food Programme, 'Yemen Food Security Update September 2023', Rome, WFP, 2023.

Zeljko, B. et al., 'The Deepening Red Sea Shipping Crisis: Impacts and Outlook'. Washington, WorldBank. 2025, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099253002102539789> (geopend 11 november 2025).

Yemen Conflict Monitor, 'ACLED Red Sea Crisis Dataset 20250613', Armed Conflict Location & Event Data (ACLED), 2025.

Fotografie

Cover: © ANP, 2024.

Door Houthi's tot zinken gebracht vrachtschip Rubymar.

Hoofdstuk 1: © ANP, 2024.

Maquette van Houthi-drones en raketten in Sana'a.

Hoofdstuk 2: © ANP, 2025.

Muurschildering in Sana'a toont Houthi die Israëlisch schip stopt.

Hoofdstuk 3: © Shutterstock, 2016.

Het Binnenhof in het avondlicht, Den Haag.

Hoofdstuk 4: © Defensie, 2024.

Zicht op Zr.Ms. Karel Doorman vanuit helikopter in Golf van Aden.

Hoofdstuk 5: © Defensie, 2017.

Zr.Ms. Tromp op Noordzee.

Hoofdstuk 6: © Defensie, 2024.

Gevechtswacht op Zr.Ms. Karel Doorman in Golf van Aden.

Annex 1 Lijst met afkortingen

ACLED	Armed Conflict Location & Event Data
BWO	Bewindsliedenoverleg
CAOC	Combined Air Operations Centre (Qatar)
C2	Command and control
CENTCOM	Central Command
CMF	Combined Maritime Forces (Bahrein)
CSG	Carrier Strike Group
DEF	Ministerie van Defensie
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EMASoH	European Maritime Awareness in the Strait of Hormuz
EUSR	European Union special representative
FHQ	Force Headquarters
GCC	Gulf Cooperation Council
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
IRG	Internationally Recognized Government van Jemen
JMIC	Joint Maritime Information Center
KLE	Key Leader Engagement
MSCIO	Maritime Security Centre Indian Ocean
NAVCENT	Navy Central Command
NCAGS	Naval co-operation and guidance for shipping
Ngo	Niet-gouvernementele organisaties
OHQ	Operational Headquarters
OPA	Operation Poseidon Archer
OPG	Operation Prosperity Guardian
POLAD	Political Adviseur
PSC	Politiek en Veiligheidscomité (<i>Political and Security Committee</i>)
SMO	Stuurgroep Militaire Operaties
SNR	Senior National Representative
UAV	Unmanned Aerial Vehicle (drone)
UNVIM	United Nations Verification and Inspection Mechanism voor Jemen
VNVR	Verenigde Naties Veiligheidsraad

Annex 2 Methodologische verantwoording

Onderzoeksvragen

De centrale hoofdvraag van deze evaluatie luidt als volgt: *In hoeverre zijn de doelen van de geïntegreerde Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in het Rode Zeegebied bereikt, hoe kan dit worden verklaard en welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige Nederlandse bijdragen aan missies en operaties?*

Deze hoofdvraag is uitgewerkt aan de hand van drie bouwstenen: i) besluitvorming en opzet, ii) uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten, en iii) doelrealisatie. Deze bouwstenen zijn uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Besluitvorming en opzet
 - a. Wat waren de militaire en diplomatieke (strategische) doelen van de Nederlandse inzet in het Rode Zeegebied?
 - b. Welke middelen en werkwijze werden ingezet door Nederland om de doelen te behalen en hoe kwamen die tot stand; waarom werd hiervoor gekozen en welke aannames lagen hieraan ten grondslag?
2. Uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten.
 - a. In hoeverre zijn de doelen op activiteit en *output*-niveau (geleverde prestaties) van de Nederlandse militaire bijdragen en diplomatieke inzet bereikt?
 - b. In hoeverre was er sprake van samenhang of spanning tussen de militaire en diplomatieke inzet?
 - c. Wat ging er goed en wat ging er minder goed (bijvoorbeeld: realistische doelen gegeven de context, beschikbare tijd, ingezette middelen; samenwerking bondgenoten; samenwerking tussen de verschillende operaties etc.)?
3. Doelrealisatie. Nederlandse inzet in de Rode Zee.
 - a. In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse militaire inzet op *outcome*-niveau (effecten) bereikt?
 - b. In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de doelen van de Nederlandse militaire inzet op *impact*-niveau (lange termijneffecten) bereikt worden?
 - c. In hoeverre zijn de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op *outcome*-niveau bereikt?
 - d. In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de Nederlandse doelstellingen van het diplomatieke spoor op *impact*-niveau bereikt worden?

Bronnen

IOB heeft gebruikgemaakt van vier verschillende soorten data voor de evaluatie die hieronder worden beschreven.

Documentanalyse

Publieke documenten

Het onderzoeksteam heeft publieke overheidsdocumenten geanalyseerd die betrekking hebben op de politieke besluitvorming voor de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee. Dit waren met name Kamerstukken, zoals artikel 100-brieven, kamerbrieven, antwoorden op Kamervragen en verslagen van commissievergaderingen. Deze documenten zijn van belang om vast te stellen wat de Nederlandse doelen en gronden waren om bij te dragen aan de verschillende operaties in het Rode Zeegebied. Daarnaast geven ze inzicht in het debat over de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee.

De analyse van de publieke overheidsdocumenten is aangevuld met publiek beschikbare secundaire bronnen, zoals nieuwsberichten, online artikelen, en rapporten van denktanks.

Interne documenten

IOB-onderzoekers hebben een groot aantal interne documenten geanalyseerd van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, waaronder fiches, vergaderingsnotulen, interne berichtgeving en rapportages, en EU-documenten vanuit EUNAVFOR Aspides.

Het IOB-onderzoeksteam kon gedurende de onderzoeksperiode zelf zoeken in het archief en in actieve digitale samenwerkingsruimtes van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daarnaast heeft het IOB-onderzoeksteam ook vertrouwelijke documenten ontvangen van BZ en Defensie. Staatsgeheime documenten zijn door het IOB-onderzoeksteam binnen een beveiligde omgeving ingezien. Naar deze documenten wordt niet verwezen in het onderzoeksrapport, maar gaven een beeld van de besluitvorming van de Nederlandse betrokken ministeries en de voortgang van de operaties.

Interviews

Een derde onderdeel van het onderzoek was een groot aantal interviews met betrokkenen bij de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee, Europese partners, EU-medewerkers, en experts van Jemen en belangenorganisaties.

Afname interviews

De interviews werden afgenomen door leden van het onderzoeksteam van IOB. Bij de interviews waren in de regel twee personen aanwezig vanuit IOB: één die het gesprek leidde en een ander die notuleerde. In bijna alle interviews werd één persoon tegelijk geïnterviewd, mede om het vertrouwelijke karakter van het interview te bewaken. In een paar gevallen zijn op verzoek van de interviewrespondenten of vanwege praktische redenen twee of meer mensen tegelijk geïnterviewd.

De meeste interviews vonden fysiek plaats op het ministerie van Buitenlandse Zaken of op de werklocatie van de geïnterviewde. Ook zijn er interviews via videoconferentie verricht, omdat een aantal respondenten niet in Nederland werkzaam en/of woonachtig was op het moment van het interview. In alle gevallen heeft IOB in overleg met de respondent de beslissing gemaakt op welke manier het interview het beste plaats kon vinden, waarbij informatieveiligheid de belangrijkste afweging was.

Vertrouwelijkheid en informed consent

Bij de uitnodiging voor het interview ontvingen respondenten informatie over het onderzoek m.b.t. het doel, de vrijwilligheid en vertrouwelijkheid en het anonimiseren van verslagen. Respondenten worden niet in het rapport geciteerd of genoemd, evenmin als bevindingen die herleidbaar zijn naar personen. Enkel algemene bevindingen zijn opgeschreven, gebaseerd op meerdere bronnen.

Selectie geïnterviewden

Er zijn voornamelijk Nederlandse respondenten geïnterviewd, maar ook een aantal internationale respondenten (bijv. bij de PVs, EU en EU-lidstaten en experts). Er vonden in twee rondes interviews plaats. De eerste ronde liep van maart tot juni 2025. Deze ronde ging vooraf aan het analyseren van de resultaten en het schrijven van de eerste bevindingen. De tweede interviewronde vond plaats van juli tot en met augustus 2025, en had voornamelijk als doel om onzekere informatie te controleren en laatste ontbrekende informatie in te winnen. In totaal zijn 71 mensen geïnterviewd in 62 interviews.

- Ministerie van Defensie (25 interviews)
 - Uitgezonden militairen/medewerkers
 - In Nederland gevestigde medewerkers
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (28 interviews)
 - Medewerkers werkzaam in Nederland
 - Medewerkers werkzaam op ambassade of PV
- Ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en van Algemene Zaken (2 interviews)
- medewerkers EU-lidstaten en EU (9 interviews)
- experts en belangenorganisaties (7 interviews)

Semigestructureerde, kwalitatieve interviews

De interviews duurden doorgaans 1-1.5 uur en waren semigestructureerd. Dit betekent dat het IOB-onderzoeksteam voorafgaand aan elk interview een lijst met onderwerpen en vragen had opgesteld, maar dat de precieze inhoud van de uiteindelijke gesprekken afhing van de ervaring en expertise van de respondent. In een aantal gevallen was voorafgaand aan het interview hier al duidelijkheid over,

maar in een aantal gevallen ontstond hier tijdens het interview pas meer duidelijkheid over. Het IOB-onderzoeksteam stelde niet dezelfde vragen aan alle geïnterviewden. Om die reden kunnen de interviews niet gebruikt worden om kwantitatieve uitspraken te doen.

Mogelijke bias

Selection bias

We hebben geen aselechte steekproef genomen van iedereen die betrokken was bij de Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in de Rode Zee. Het onderzoeksteam heeft doelgericht respondenten geselecteerd, op basis van hun ervaring in de verschillende operaties of binnen het diplomatieke spoor of vanwege hun deskundigheid of expertise. Zo heeft IOB respondenten geselecteerd van door Defensie gedeelde lijsten van de bemanning van TRMP en de Zr. Ms. Karel Doorman, en van uitgezonden personeel dat werkzaam was op verschillende hoofdkwartieren. Daarnaast heeft het IOB-onderzoeksteam op eigen inzicht namen en contactgegevens opgezocht, vooral in interne overheidsdocumenten en emailverkeer. Ook door het toepassen van snowball-sampling zijn een aantal interviewrespondenten geselecteerd. Het is mogelijk dat de zienswijze van die respondenten niet representatief is voor alle betrokkenen bij de Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in het Rode Zeegebied.

Recall bias

We hebben respondenten naar gebeurtenissen uit het verleden gevraagd, waarbij er het risico bestond dat niet iedereen zich alles even nauwkeurig kon herinneren. In de praktijk was dit niet het geval omdat het een recente inzet betrof en gebeurtenissen relatief vers in het geheugen lagen. In het geval dat men het niet goed kon herinneren werd er verwezen naar stukken (bv. verslagen) waarin de benodigde informatie stond geschreven.

Kwantitatieve data

Voor een kwantitatief beeld van de Rode Zeecrisis, hebben de IOB-onderzoekers naar twee bronnen gekeken. Allereerst naar Portwatch wat inzicht geeft in hoeveel schepen door maritieme knelpunten varen, wat een indruk geeft over de gevolgen van de Houthi-aanvallen op de vrije doorvaart. Deze data worden in het rapport gebruikt als indicator voor de teruglopende scheepvaart (5.2).

Ten tweede, is er gebruik gemaakt van data verzameld door ACLED. ACLED's Yemen Conflict Observatory verzamelt berichtgeving over het geweld tussen de Houthi's en hun tegenstanders (datum, locatie, actoren, wapentuig, verloop van aanval, etc). ACLED's data kent beperkingen.²⁷⁸ Zo is onafhankelijke nieuwsgaring in het oorlogsgebied vrijwel onmogelijk, en is ACLED voor berichtgeving van de aanvallen afhankelijk van strijdende partijen, waaronder de Houthi's zelf.²⁷⁹ Daarmee blijven de data van Houthi-aanvallen schattingen. IOB heeft de ACLED-data samen met het Datalab van het Ministerie van Buitenlandse Zaken geanalyseerd. De cartograaf heeft de data verwerkt in een kaart (5.1).

Analyse: coderen in MaxQDA

Voor de documentanalyse en het analyseren van de interviews is gebruikgemaakt van het kwalitatieve analyseprogramma MaxQDA. In dit programma zijn documenten en interviewverslagen geüpload en aan de hand van een coderingsschema geanalyseerd. Het coderingsschema in MaxQDA was gebaseerd op de drie bouwstenen en de evaluatiematrix²⁸⁰ uit de Terms of Reference.

²⁷⁸ Zie ook [deze korte notitie](#) van ACLED zelf over hun methodologie.

²⁷⁹ Een voorbeeld hiervan is dat een aantal gebeurtenissen – zoals de zes aanvallen in de oostelijke Middellandse Zee – alleen door de Houthi's zijn geclaimd, en door geen andere bron is geverifieerd.

²⁸⁰ IOB, 'Terms of Reference – Nederlandse inzet in de Rode Zee. Evaluatie van de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee', Den Haag, IOB, 2025.

Gepubliceerd door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie

Lay-out: Xerox | OSAGE

Figuren 1, 2 en 4: DDK en BlauwZAND
Figuur 3: Xerox

Auteurs: Paul Westerhof, Bruno Braak, Trix van Mierlo, Rens Willems

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | December 2025