

UNIVERSITEIT UTRECHT

'BLACKWATER TE WATER?'

Nederlandse antipiraterij maatregelen tussen 2007 en 2019

22 Januari 2021

Geschiedenis BA Eindwerkstuk *GE3V14054*

8.078 woorden

Samenvatting

Hoe Nederlandse politici aankeken tegen Somalische piraterij veranderde drastisch tussen 2007 en 2019. Waar politici in 2008 nog kritiek uitten op het plaatsen van mariniers op koopvaardischepen om deze te beveiligen tegen piraterij, werd in 2019 het geweldsmonopolie van de staat opzij geschoven om deze schepen te bemannen met gewapende particuliere beveiliging. Deze opmerkelijke ontwikkeling zal dan ook centraal staan in dit eindwerkstuk, deze scriptie onderzoekt waarom de opvattingen van Nederlandse politici over geschikte maatregelen in de strijd tegen Somalische piraterij zijn veranderd.

In de onderzochte periode werden drie unilaterale maatregelen genomen. De eerste maatregel werd in 2008 geïmplementeerd, waarbij schepen van het Wereldvoedselprogramma beschermd werden door Nederlandse fregatten. Somalische piraterij werd toen enkel als gevaar gezien voor Somaliërs die afhankelijk waren van voedselhulp. Pas nadat in 2009 een Nederlands schip gekaapt werd, begonnen Kamerleden te benoemen dat de piraterij ook de veiligheid van zeevarenden bedreigde. Als gevolg hiervan werd de tweede maatregel in 2011 ingevoerd, de inzet van speciale beveiligingsteams van mariniers, ook wel VPD's genoemd. Al snel kwamen de gebreken van het VPD's aan het licht en begonnen reders en enkele politici te pleitten voor de inzet van particuliere beveiliging, zodat de internationale concurrentiepositie van Nederlandse reders niet zou verslechteren. Uiteindelijk werd in 2019 de Wet ter bescherming Koopvaardij aangenomen om zo de Nederlandse economische belangen te beschermen. Al deze maatregelen konden pas gerechtvaardigd na een verschuiving van het referentieobject, hetgeen waar Somalische piraterij een bedreiging voor vormde en beschermd diende te worden.

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Een humanitair probleem	8
2 Zeevarenden in gevaar	14
3 De economie gekaapt	22
Conclusie	31
Bibliografie	34

Inleiding

Somalische piraten, uitgerust met geavanceerde apparatuur, in militaire kledij, bewapend met granaten en automatische geweren en niet bevreesd om geweld te gebruiken, voeren in hun wendbare speedboot in juli 2005 recht op hun doel af, een schip van het Wereldvoedselprogramma (WFP). Het schip in kwestie werd uiteindelijk gekaapt en de bemanning werd drie maanden lang onder erbarmelijke omstandigheden gegijzeld.¹ Tussen 2005 en 2007 werden meerdere schepen van het WFP aangevallen door piraten, waardoor uiteindelijk in november 2007 de eerste operaties tegen piraterij startten, de missies richtten zich op de begeleiding van schepen van het WFP.² Ondanks het succes van deze operaties, geen enkel schip van het WFP werd hierna gekaapt, begon het aantal incidenten in 2008 in rap tempo toe te nemen, wat een gevaar vormde voor de koopvaardij die door de Golf van Aden moesten varen.³ Verschillende internationale initiatieven werden opgestart om deze opkomende dreiging van piraterij in te dammen.⁴ Het grootste deel van deze activiteiten betrof militaire surveillance waardoor de operaties vaak werden bestempeld als niet duurzaam en inefficiënt om lange termijn doelstellingen te behalen.⁵ Dit kwam met name door de immense omvang van het operationele gebied waardoor vele stukken onbewaakt bleven, het gebied waarin Somalische piraten actief waren werd geschat op 6,5 miljoen vierkante kilometer.⁶ Mede omdat het werk van de internationale coalities Somalische piraterij niet genoeg kon terugdringen, namen verschillende landen andere soort maatregelen, waarbij er werd overgegaan op gewapende beveiliging van de commerciële schepen.⁷

¹'Piraten roven VN-schip; Somalie', *Algemeen Dagblad* (1 juli 2005); 'Piraten hinderen voedselhulp aan Zuid-Somalië', *Trouw* (3 november 2005)

²Kees Homan en Susanne Kamerling, 'Operational challenges to counterpiracy operations off the coast of Somalia', in: Bibi van Ginkel en Frans-Paul van der Putten (red.), *The International Response to Somali Piracy. Challenges and Opportunities* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2010) 65-103, aldaar 71; Gilberto Carvalho Oliveira, 'The causal power of securitisation. An inquiry into the explanatory status of securitisation theory illustrated by the case of Somali piracy', *Review of International Studies* 44(2018)3 504-525, aldaar 517.

³Bibi van Ginkel, Jort Hemmer en Susanne Kamerling, 'Op zoek naar oplossingen voor Somalische piraterij', *Justitiële verkenningen* 35(2009)8 93-103; Marten Zwanenburg, 'Military Vessel Protection Detachments. The experience of the Netherlands', *Military Law and Law of War Review* 51(2012)1 97-116.

⁴Homan en Kamerling, 'Operational challenges,'72.

⁵Christian Bueger, Jan Stockbruegger en Sascha Werthes, 'Pirates, fishermen and peacebuilding. Options for counter-piracy strategy in Somalia', *Contemporary Security Policy* 32(2011)2 356-381, aldaar 357.

⁶Ibidem.

⁷Renée de Nevers, 'State interests and the problem of piracy. Comparing U.S. and UK approaches to maritime PMSCs', *Ocean Development and International Law* 46(2015)2 153-166.

Ondanks dat verschillende landen beleid implementeerden om schepen te voorzien van gewapende beveiliging, vond de Nederlandse overheid het niet noodzakelijk om over te gaan op deze meer onconventionele manieren van bescherming omdat zij haar deelname aan, operatie *Atalanta* en *Ocean Shield*, toereikend genoeg vond. Dit bracht veel onvrede bij de commerciële sector en de overheid liet onder druk een onderzoek uitvoeren naar maatregelen om schepen te beschermen, uiteindelijk werd geconcludeerd dat het inzetten van *Vessel Protection Detachments* (VPD), speciale beveiligingsteams van mariniers, wenselijk was.⁸ Vanaf maart 2011 was het mogelijk voor reders om beroep te doen op VPD's, echter kwamen al snel de tekortkomingen van het gebruik van de militaire teams aan het licht.⁹ Deze gebreken, in combinatie met het feit dat andere landen wel private beveiliging toestonden, zorgden voor een felle lobby vanuit de koopvaardij. Uiteindelijk is ook de Nederlandse overheid overstag gegaan, op 19 maart 2019 is de Wet ter Bescherming Koopvaardij aangenomen door de Eerste Kamer.¹⁰

Kortom, er kan gesteld worden dat het perspectief van de Nederlandse overheid op gewapende beveiliging aan boord op schepen tussen de periode van 2008 tot 2019 drastisch veranderd is. Waar politici in 2008 nog kritisch waren op het gebruik van mariniers, is in 2019 het geweldsmonopolie van de staat opzij geschoven om schepen te bemannen met particuliere beveiliging, een opmerkelijke ontwikkeling. Deze ontwikkeling zal dan ook centraal staan in deze scriptie, waarbij getracht wordt de volgende vraag te beantwoorden: 'Waarom zijn de opvattingen van Nederlandse politici over welke unilaterale maatregelen in de strijd tegen Somalische piraterij geschikt worden geacht veranderd, tussen 2007 en 2019?'

De reden dat deze scriptie zich enkel beperkt tot Somalische piraterij is omdat alle unilaterale maatregelen gericht waren op deze vorm van piraterij, zo mogen VPD's en private beveiliging enkel worden ingezet in de *High Risk Area* (HRA).¹¹

⁸Giles Scott-Smith en Marcel Janssen, 'Holding on to the monopoly on violence? The use of armed force, the Dutch approach to PMSCs, and the anti-piracy case', *St. Anthony's International Review* 9(2014)2 54–70; M.D. Fink en J.F.D. Voetelink, 'De status van Militaire Vessel Protection Detachments', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 106(2013)2 42–53.

⁹Eugenio Cusumano en Stefano Ruzza, 'Security privatisation at sea: Piracy and the commercialisation of vessel protection', *International Relations* 32(2018)1 80–103

¹⁰Eugenio Cusumano en Stefano Ruzza, *Piracy and the privatisation of maritime security. Vessel protection policies compared* (London: Palgrave Macmillan 2020); Cedric Ryngaert, 'De nieuwe Wet ter Bescherming Koopvaardij', *Ars Aequi* (2018) 787–792.

¹¹Tweede Kamer der Staten-Generaal (TKSG), Kamerstukken 2013-2014, 32706 nr. 57, Brief van de Ministers van Defensie, van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie, 3 oktober 2013,

Deze scriptie hanteert dezelfde definitie van piraterij als het *International Maritime Bureau* (IMB), het IMB definieert piraterij als: ‘An act of boarding or attempting to board any ship with the intent to commit theft or any other crime and with the intent or capability to use force in the furtherance of that act.’¹²

Er zijn al verscheidene werken gepubliceerd over de Nederlandse antipiraterij maatregelen, vaak zijn deze werken beschrijvend, adviserend of juridisch van aard.¹³ De enige twee academici die zich wagen aan het verklarende aspect zijn Eugenio Cusumano en Stefano Ruzza, zij duiden waarom er op wereldwijd niveau een commercialisatie van de beveiliging van schepen optreedt. Hun vergelijkende studie, waarbij het Nederlandse beleid onderzocht wordt als *casestudy*, laat zien dat enerzijds een isomorfe mechanisme verantwoordelijk is voor de convergentie van het beleid van verschillende landen, anderzijds wordt aangetoond dat functionalistische, ideologische, politieke en organisatorische factoren verschillen in aanpak tussen landen kunnen verklaren.¹⁴

Hoewel de structurele theorie en de algemene verklaringen van Cusumano en Ruzza treffend uitleggen waarom Nederlandse overheid is overgegaan op de inzet van particuliere beveiliging, zijn er bepaalde tekortkomingen bij deze benadering. De contingente factoren worden beperkt meegenomen in de redenering waardoor het onduidelijk blijft waarom Nederlandse politici op bepaalde momenten veranderden van standpunt. Om meer inzichtelijk te krijgen waarom de opvattingen veranderden, is het noodzakelijk om het besluitvormingsproces gedetailleerd te analyseren. Dit is tot op heden niet gebeurd, een grondige historische analyse over de gehele periode ontbreekt. Geen enkel academisch werk heeft het besluitvormingsproces, vanaf het eerste moment dat Somalische piraterij op de politieke agenda kwam te staan, tot het moment dat de Wet ter Bescherming Koopvaardij in 2019 werd aangenomen, geanalyseerd. Het is daarom van wetenschappelijk belang dat dit alsnog gebeurd,

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-57.html> (geraadpleegd 7 januari 2021).

De HRA wordt begrensd door ‘Suez and the Strait of Hormuz to the North, 10 °S and 78 °E’.

¹²Bueger, Stockbruegger en Werthes, ‘Pirates, fishermen and peacebuilding’, 378

¹³van Ginkel, Hemmer en Kamerling, ‘Op zoek naar oplossingen voor Somalische piraterij’; Henri L’Honoré Naber, ‘Hoe koopvaardij schepen te beschermen tegen zeeroof?’, *Justitiële verkenningen* 35(2009)8 53–63; Carolin Liss, ‘De privatisering van de bestrijding van zeeroof’, *Justitiële verkenningen* 35(2009)8 63–81; Zwanenburg, ‘Military Vessel Protection Detachments’; Scott-Smith en Janssen, ‘Holding on to the Monopoly on Violence?’; Fink en Voetelink, ‘De status van Militaire Vessel Protection Detachments’.

¹⁴Cusumano en Ruzza, *Piracy and the Privatisation of Maritime Security*.

deze casus richt zich namelijk op een relevante internationale ontwikkeling, die nog altijd voortduurt en alleen maar prominenter lijkt te worden, het opgeven van het geweldsmonopolie van de overheid om vervolgens over te stappen op het gebruik van gewapende particuliere beveiliging.¹⁵

Om meer inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces zullen de Kamerstukken die gaan over Somalische piraterij geanalyseerd worden. Hierbij wordt gekeken naar de argumentatie van Kamerleden en ministers om hun standpunt te wijzigen. Tevens wordt er gelet op wat de politici hanteren als referentieobject, hetgeen waar Somalische piraterij een bedreiging voor vormde en beschermd diende te worden, omdat dit samenhangt met welk beleid uiteindelijk gevoerd zal worden.¹⁶ Zoals Christian Bueger en Gilberto de Olivero stellen, kan piraterij omschreven worden als een bedreiging voor referentieobjecten zoals de economie, handel, humanitaire hulp en het leven van zeevarenden.¹⁷ Deze terminologie wordt voornamelijk gehanteerd in het kader van *securitization theory*, een theorie geïntroduceerd door de *Copenhagen school*. De kern van deze theorie is dat wanneer een veiligheidsrisico door middel van discursieve politiek als existentieel gevaar voor een specifiek referentieobject op de agenda wordt gezet, het mogelijk is om gebruik van uitzonderlijke maatregelen te rechtvaardigen.¹⁸ In dit onderzoek zullen bepaalde begrippen, zoals referentieobject, worden ingezet als conceptueel middel om zo een meer systematische analyse door de tijd heen te kunnen geven.¹⁹ In deze scriptie zal blijken dat securitization theory beperkt toepasbaar op de casus van Nederlandse piraterijbestrijding, de politieke dynamiek blijkt immers de geijkte stadia van *securitizing* amper te volgen. In plaats daarvan speelden contingente factoren zoals de verhouding in de Kamer, het wisselen van minister en de publicaties van advies rapporten een doorslaggevende rol.

In het eerste hoofdstuk zal allereerst de ontstaansgeschiedenis van Somalische

¹⁵Peter Hoffman, 'Private Military and Security Companies', in: Thomas Weiss en Rorden Wilkinson (red.), *International Organization and Global Governance* (London: Routledge 2014).

¹⁶Jonna Nyman, 'Securitization theory', in: Laura Shepherd (red), *Critical approaches to security. An introduction to theories and methods* (London and New York: Routledge 2013) 51–62, aldaar 51.

¹⁷Gilberto de Oliveira, 'Naval peacekeeping and piracy: Time for a critical turn in the debate', *International Peacekeeping* 19(2012)1, 48–61, aldaar 57–58; Christian Bueger, 'Piracy studies: Academic responses to the return of an ancient menace', *International Peacekeeping* 49(2014)3, 406–416, aldaar 408.

¹⁸de Oliveira, 'The causal power of securitisation'.

¹⁹Beatrice de Graaf, 'De historisering van veiligheid', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 125(2012)9, 305–313, aldaar 308.

piraterij kort worden besproken, waarbij er vervolgens gekeken wordt naar de opvattingen van politici over deze vorm van piraterij en welke gevolgen dit had voor de eerste maatregelen die genomen werden. In het tweede hoofdstuk zal onderzocht worden wat de reden was dat het referentieobject veranderde van humanitaire hulp naar de veiligheid van zeevarenden en hoe dit leidde tot de inzet van VPD's. Het laatste hoofdstuk zal zich richten de factoren die ervoor zorgden dat politici steeds meer gingen pleiten voor het gebruik van particuliere beveiliging en waarom er daadwerkelijk overgegaan werd gegaan tot de inzet hiervan.

1 | Een humanitair probleem

Om inzichtelijk te krijgen welke maatregelen tegen Somalische piraterij geschikt werden geacht is het essentieel om de ontstaansgeschiedenis van deze specifieke vorm van piraterij kort uiteen te zetten. Daarnaast is het noodzakelijk om na te gaan wat de houding van de Nederlandse politici was ten opzichte van dit fenomeen, er zal worden gekeken naar de periode van 2005 tot 2008, de periode dat Somalische piraterij tot bloei kwam. Uit de analyse van Kamerdebatten zal blijken dat piraterij enkel als gevaar werd gezien voor humanitaire hulp. De unilaterale maatregel die daarop volgde was begeleiding van WFP schepen.

Oorzaken van Somalische piraterij

Het begin van moderne piraterij in Somalië is terug te leiden naar 1989. In dat jaar kaapte de rebellenbeweging *Somali National Movement*, die tegen het zittende regime was, tenminste vier schepen. De voornaamste reden hiervoor was dat zij de internationale gemeenschap wilden ontmoedigen om samen te werken met het regime. Daarnaast leverde de kaping ook veel geld op, wat zorgde voor een financiële bijdrage aan de gewapende strijd.²⁰ In 1991 viel het regime, wat leidde tot algehele chaos en wetteloosheid, ook in de territoriale wateren van Somalië omdat er geen kustwacht meer aanwezig was.

Door dit gebrek aan gezag nam de illegale visserij door buitenlandse trawlers toe, zij visten in de Exclusieve Economische Zone van Somalië, en door gebruik van onconventionele methodes werd het ecosysteem aangetast. Daarnaast dumpten Westerse en Aziatische landen giftig afval voor de kust van Somalië, wat eveneens schade aanbracht aan de leefomgeving. Lokale krijgsheren probeerden te profiteren van de afwezigheid van een centrale overheid en namen de taken van de ‘kustwacht’ over. Zij persten vissers af om vergunningen te kopen, hoewel deze vormen van intimidatie erg leken op piraterij, bleef het aantal officiële meldingen vrij beperkt, er

²⁰Adviesraad Internationale Vraagstukken, ‘*Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*’ (Den Haag, 2010) 12–16; Stefan Eklöf Amirell, ‘Zeeroof in Afrika; mondiale en lokale verklaringen voor piratenactiviteit in Nigeria En Somalië’, *Justitiële Verkenningen* 35(2009)8, 11-39, aldaar 19–21.

werden niet meer dan 24 aanvallen voor 1998 gerapporteerd.²¹

Pas na 2005 was er een toename in het aantal aanvallen te zien, er vonden dat jaar 35 gevallen van piraterij plaats.²² De piraten werden namelijk in een groter gebied actief omdat zij gebruik maakten van moederschepen. Waar eerst kleinere schepen het doelwit waren, werden na 2005 ook grotere schepen gekaapt. Dit kwam omdat Somalische piraten steeds geavanceerder methodes gingen gebruiken. Ze benaderden koopvaardij schepen in kleine, snelle boten en waren bewapend met Kalashnikovs, raketgranaten en gebruikten communicatieapparatuur.²³ De Somalische vorm van piraterij was voornamelijk gericht op het verkrijgen van losgeld, in tegenstelling tot andere vormen waarbij het doel was om de lading te stelen en deze later te verhandelen.²⁴

Noemenswaardig is dat er onder academici onenigheid bestaat in hoeverre het narratief, van de Somalische visser die zichzelf beschermd tegen de overbevissing en milieuschade die andere landen aanrichtten, overeenstemt met de werkelijkheid. Volgens Douglas Guilfoyle werd deze weergave enkel gebruikt door Somalische piraten om hun acties te rechtvaardigen, andere academici stellen dat deze factoren wel degelijk hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van Somalische piraterij.²⁵ Hoewel de verschillende auteurs van mening verschillen, waren er verscheidene Nederlandse Kamerleden die overtuigd waren dat deze activiteiten piraterij veroorzaakten. Zo verzochten de partijen GroenLinks, D66, de PvdA en de SP het kabinet meerdere malen om actie te ondernemen om deze illegale praktijken in te dammen.²⁶

²¹Ibidem.

²²Kees Homan en Susanne Kamerling, 'Somalische piraterij: storm in de Hoorn', *Vrede en Veiligheid* 39(2010)1/2, 67-82, aldaar 68.

²³James Kraska, *Contemporary maritime piracy. International law, strategy, and diplomacy at sea* (Oxford: Praeger 2012) 45-54; Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee*.

²⁴Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, *Geweldsmonopolie en piraterij* (Den Haag 2011).

²⁵Douglas Guilfoyle, 'Piracy off Somalia and counter-piracy Efforts', in Douglas Guilfoyle (red.), *Modern piracy. Legal challenges and responses* (Cheltenham 2013), 35-60, aldaar 37-40; Kraska, *Contemporary maritime piracy*, 49-52.

²⁶TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 28676, nr. 82, Verslag van een algemeen overleg, 26 maart 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28676-82.html> (geraadpleegd op 29 december 2020); TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 21501-02 nr. 903, Verslag van een algemeen overleg, 13 mei 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-903.html> (geraadpleegd 6 januari 2021); TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29 521, nr. 147, Verslag van een algemeen overleg, 29 juni 2010, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-147.html> (geraadpleegd op 29 december 2020); TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 114, Verslag van een algemeen overleg, 6 augustus 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-114.html> (geraadpleegd 31 december 2020); TKSG, Kamerstukken, 2009-2010, 2951, nr. 122, Verslag van een

Nationale en internationale aandacht

Omdat het aantal aanvallen na 2005 was gestegen, nam de belangstelling toe voor het probleem. Zo werd de mislukte aanval op de *Seabourn Spirit*, een cruiseschip met 150 passagiers aan boord, in december 2005 internationaal nieuws. Het schip werd aangevallen met raketgranaten en automatische machinegeweren.²⁷ In Nederland zorgde dit voorval ervoor dat Somalische piraterij op de politieke agenda werd geplaatst. Op 7 december stelden twee Kamerleden van de VVD voor het eerst vragen over piraterij voor de kust van Somalië. De Kamerleden vroegen aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie of deze vorm van piraterij bestreden diende te worden en of zij bereid waren een bijdrage te leveren door bijvoorbeeld Nederlandse fregatten in te zetten. De ministers gaven hierop het volgende antwoord: ‘De regering onderzoekt thans de mogelijkheden voor een meer structurele en proactieve bijdrage aan de bestrijding van piraterij in internationaal verband. Repressief optreden tegen piraten in de territoriale wateren van Somalië of in Somalië wordt daarbij niet voorzien.’²⁸ De regering erkende dus dat piraterij een probleem was, echter waren de ministers niet bereid om concreet actie te ondernemen. Ook werd er geen referentieobject benoemd, de Kamerleden noch de ministers stelden dat Somalische piraterij een bedreiging vormde voor een specifiek object.

Waar het kabinet in 2005 stelde dat er nog geen concrete plannen waren om Somalische piraterij aan te pakken, veranderde dit 2006. Dit kwam omdat Nederland een bijdrage had geleverd aan *Operation Sea Dragon*, de maritieme component van *Operation Enduring Freedom* (OEF). Het operatiegebied besloeg onder andere de Golf van Aden en de Indische oceaan, waardoor de Nederlandse marine indirect geconfronteerd werd met Somalische piraterij. Hoewel OEF zich richtte op de bestrijding van internationaal terrorisme, werd er in de evalueer-

algemeen overleg, 15 oktober 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-122.html> (geraadpleegd 31 december 2020);TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 32706 nr.24, Verslag van een algemeen overleg, 10 november 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-24.html>, (geraadpleegd 3 januari 2021); TKSG, Kamerstukken, 2014-2015, 29521 nr. 285, Verslag van een algemeen overleg, 17 december 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-285.html> (geraadpleegd 7 januari 2021);TKSG, Handelingen, 2014-2015, nr. 39 item 26, Evaluatie piraterijbestrijding, 18 december 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20142015-39-26.html>, (geraadpleegd 6 januari 2021).

²⁷Kraska, *Contemporary Maritime Piracy*, 50.

²⁸TKSG, Handelingen, 2005-2006, 637, Aanhangsel van de handelingen, 28-12-2005, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20052006-637.html> (geraadpleegd op 15 december 2020).

van de Nederlandse deelname gesteld dat ‘optreden tegen piraterij wenselijk [is] teneinde de geloofwaardigheid van de coalitie te bewaren en te voorkomen dat de perceptie ontstaat dat zij niet in staat is om piraterij te bevechten, laat staan het internationaal terrorisme’.²⁹

De aanleiding om actie te ondernemen was dus niet het beschermen van hulpgoederen, zeevarenden of de economie, enkel het beschermen van de geloofwaardigheid van de coalitie stond centraal.

De inzet van fregatten

De trend, van internationale aandacht voor Somalische piraterij, werd ook voortgezet in 2007. Dit kwam omdat in februari weer een schip van het WFP gekaapt werd. In mei waren al meer dan zeven aanvallen geweest op de schepen van het WFP waardoor de VN die internationale gemeenschap om hulp vroeg.³⁰ De Oliveira stelt dat het WFP deze aanvallen omschreef als een existentieel gevaar voor duizenden Somaliërs die afhankelijk waren van de voedselhulp en creëerden daarmee veel steun.³¹

Frankrijk gaf als eerste gehoor aan de oproep van het WFP en begon met het escorteren van schepen, Denemarken volgde hierna.³² Op 26 februari 2008 informeerde het kabinet dat er onderzocht werd of het wenselijk was om de Koninklijke Marine in te zetten humanitaire hulpgoederen naar Somalië te beschermen tegen piraterij. Uiteindelijk werd het fregat de Hr.Mr.Evertsen ingezet voor deze taak, in de vorm van een unilaterale operatie. De gronden van deelname luiden:

‘Piraterij is een schending van het internationale zeerecht en vormt een bedreiging voor het verlenen van humanitaire hulp aan Somalië en voor de hulpverleners zelf. Vanwege het grote aantal kapingen [. . .] hebben hulporganisaties voor transport van humanitaire hulp behoefte aan maritieme bescherming. De omvang van de humanitaire nood in Somalië noopt tot actie.’³³

²⁹TKSG, Kamerstukken, 2006-2007, bijlage bij 29521 nr. 33, Eindevaluatie deelname CTF-150, 6 oktober 2006, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-33-b1> (geraadpleegd op 15 december 2020).

³⁰Luymes Stoel, ‘Piraten kapen VN-schip bij Somalië’, *ANP* (25 februari 2007); ‘VN eisen actie tegen “plaag van piraterij” bij Somalië’, *Trouw* (21 mei 2007).

³¹de Oliveira, ‘the causal power of securitisation’, 517.

³²‘Piratenschip op volle zee’, *BN/ De Stem* (22 december 2007).

³³TKSG, Kamerstukken, 2007-2008, 29521, nr. 53, Brief van de Ministers van Buitenlandse zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, 26 februari 2008,

Ook in bijgaande parlementaire debat werd de humanitaire situatie benadrukt. Verschillende Kamerleden spraken over dat piraterij een dreiging vormde voor ‘cruciale zee-transporten van humanitaire hulpgoederen’ en noemden zulke aanvallen ‘een weerzinwekkende daad.’³⁴ Dat piraterij een gevaar zou zijn voor de commerciële scheepsvaart werd in deze debatten niet genoemd. Het referentieobject is dus geheel duidelijk: het gaat enkel om het beschermen van humanitaire hulpgoederen. Minister van Middelkoop vulde nog aan dat de bestrijding van piraterij wenselijk was, maar dat de verantwoordelijkheid van Nederland zich hier niet toe uitstreckte.³⁵

Ondanks dat de minister van Defensie stelde dat Nederland *an sich* niet verantwoordelijk was voor de bestrijding van piraterij, bleek uit verschillende Kamerstukken dat het kabinet wel in multilateraal verband wilde optreden. Daarom werd de VN-Veiligheidsraadresolutie 1816 van 2 juni 2008 verwelkomd, de resolutie machtigde de marine om de territoriale wateren van Somalië binnen te gaan om piraterij af te schrikken en moedigde staten aan om de inspanningen ter bestrijding van piraterij voor de kust van Somalië op te voeren en te coördineren. De resolutie creëerde de mogelijkheid om op te treden tegen piraterij in de territoriale wateren van Somalië waarbij gebruik kon worden gemaakt van ‘all necessary means to repress acts of piracy.’³⁶ De toestemming om op te treden binnen de territoriale wateren kan worden opgevat als een buitengewone maatregel. Hoewel de VN destijds aangaf haar beperkte capaciteit daarvoor niet in te zetten, besloot de EU wel de mogelijkheden te onderzoeken om de resolutie te implementeren.³⁷ Toen dit onderzoek ter sprake kwam, stelde het kabinet ‘wat Nederland betreft [zou een eventuele EU-inzet zich] in ieder geval moeten richten op het beschermen van humanitaire transporten tegen piraterij.’³⁸

Samenvattend kan er worden gesteld dat tussen 2005 en 2007 wel aandacht was voor Somalische piraterij, echter werd er geen specifiek referentieobject gehanteerd.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-53.html> (geraadpleegd op 10 december 2020).

³⁴TKSG, Kamerstukken, 2007-2008, 29521 nr. 68, Verslag van een algemeen overleg, 21 april 2008, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-68.html> (geraadpleegd op 15 december 2020).

³⁵Ibidem.

³⁶United Nations Security Council, Resolution 1816, 2 juni 2008, <https://digitallibrary.un.org/record/627953> (geraadpleegd op 16 december 2020).

³⁷TKSG, Kamerstukken, 2007-2008, 29521 nr. 69, Verslag van een algemeen overleg, 21 april 2008, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-68.html> (geraadpleegd op 15 december 2020).

³⁸TKSG, Aanhangsel van de Handelingen, 2007-2008, 3390, 28 augustus 2008, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20072008-3390.htm> (geraadpleegd op 15 december 2020).

Pas na de oproep van het WFP kwam Nederland in actie, waarbij het beschermen van humanitaire hulpgoederen centraal stond. Er werd voor oktober 2008 niet gesteld dat piraterij de sector of economische belangen bedreigde.

2 | Zeevarenden in gevaar

Vanaf oktober 2008 begon de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) zich in de media uit te spreken over de bescherming van koopvaardij schepen. Er werd gesteld: ‘Er zijn meer gewapende mariniers in het gebied nodig. Softheid helpt niet tegen piraten.’³⁹ De reders wilden dat hun schepen in konvooien begeleid werden door marineschepen met stevige geweldsinstructie.⁴⁰ In 2008 nam het aantal aanvallen namelijk explosief toe: er vonden 111 piratenaanvallen plaats, waarvan 42 aanvallen leidden tot een kaping.⁴¹ Het gebied waarin de piraten actief waren, werd steeds groter, zo werd een schip op 700 kilometer afstand van het vasteland gekaapt.⁴² Pas nadat er op 9 oktober een hoorzitting met de sector had plaatsgevonden, begonnen Kamerleden te benoemen dat piraterij een serieus gevaar voor de sector vormde.⁴³ Waar in 2007 dus voornamelijk werd gesproken over de beveiliging van de voedseltransporten, veranderde dit eind 2008. Er is een verschuiving in het referentieobject te zien wat gepaard gaat met nieuwe maatregelen, de inzet van VPD’s.

De kaping van een Nederlands schip

Eind 2008 begonnen Kamerleden en de sector meer druk uit te oefenen op de minister van Defensie om maatregelen te nemen. Minister van Middelkoop benadrukte dat de eerste verantwoordelijkheid bij de reder lag, die moest zich afvragen of hij bepaalde gebieden niet moest mijden, hij stelde dat hij geen één op één plicht had om schepen te escorteren.⁴⁴ De minister was dus niet meer bereid om unilateraal stappen te

³⁹‘Reders zoeken in Kamer bescherming tegen piraterij’, *Trouw* (10 oktober 2008).

⁴⁰Michael Persson, ‘“Boten in konvooi langs piratennest”’, *de Volkskrant* (21 november 2008).

⁴¹Homan en Kamerling, ‘Somalische piraterij’, 69.

⁴²Robert Stiphout, ‘Koopvaardij vogelvrij; Somalische kapers plagen scheepvaart, maar reders en zeelui vragen in Den Haag vergeefs om marinebescherming’, *Elsevier Weekblad* (2008).

⁴³In deze hoorzitting werd het vertrouwelijke Draaiboek behandeling Bijstandsaanvragen bij Piraterij en Gewapende Overvallen op Zee aan de sector werd overhandigd. De vraag die centraal stond tijdens het maken van het draaiboek was of de Staat, en zo ja op basis van welke criteria, zij scheepseigenaren die om bijstand vroegen tegen de dreiging van piraterij en gewapende overvallen, moest bijstaan. Er werd uiteindelijk geconcludeerd dat de overheid bijstand moest verlenen, mits het schip onder Nederlandse vlag geregistreerd staat, het schip in internationaal water vaart, de reder zelf voorzorgsmaatregelen heeft genomen, het niet mogelijk is om een andere route te varen en het schip kwetsbaar is voor aanvallen door de kenmerken van het schip.

Zwanenburg, ‘Military Vessel Protection Detachments,’ 100.

⁴⁴TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 30490, nr. 10, Verslag van een algemeen overleg, 30 oktober 2008, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30490-10.html> (geraadpleegd op 14 december

ondernemen om piraterij in te dammen. Op multilateraal gebied volgde er wel vooruitgang, zo werd op 19 december 2008 besloten Nederlandse fregatten in te zetten voor de EU operatie *Atalanta*. Vervolgens werd Nederland vanaf maart 2009 actief bij de NAVO-missie *Allied protector*, de primaire taken van deze operaties lagen respectievelijk op het gebied van bescherming van voedseltransporten van het WFP en patrouillering en afschrikking van piraterij.⁴⁵

In de algemene overleggen over deze missies, lag de nadruk voor de linkse partijen nog steeds op de humanitaire slachtoffers en werd er vaak genoemd dat een duurzame oplossing aan land lag. De rechtse partijen benadrukten dat piraterij een gevaar vormde voor de Nederlandse economische en strategische belangen, de Kamerleden deden echter geen voorstellen om schepen te gaan beveiligen.⁴⁶ Een uitzondering hierop was het Kamerlid Voordewind van de ChristenUnie, hij vroeg de minister van Buitenlandse Zaken of het mogelijk was om in EU-verband mariniers mee te laten varen op koopvaardij schepen. Hij deed dit in april 2009, na een oproep van de reders.⁴⁷

Drie weken later, op 7 mei, werd MV de Marathon gekaapt, het was een schip van een Nederlandse rederij met een Oekraïense bemanning. Hierdoor gingen meer Kamerleden pleitten voor de beveiliging van schepen door mariniers. Zo gaven de VVD en de PVV in het spoeddebat van 13 mei aan dat zij, net als de ChristenUnie, voor de inzet van gewapende mariniers op kwetsbare schepen waren. De overige partijen waren minder stellig en benadrukten het belang van een structurele oplossing. De minister zag veel praktische bezwaren en was daarom niet enthousiast over het voorstel. Tevens stelde hij dat de huidige manier van werken, het varen in konvooien, effectief was. Schepen konden zich aanmelden bij het *Maritime Security Centre Horn of Africa* (MSCHOA), waarna er gekeken werd of het mogelijk was voor een schip om mee te varen in een konvooi.⁴⁸ Wanneer dit niet mogelijk

2020).

⁴⁵TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 95, Brief van de Ministers van Justitie en Defensie, 23 maart 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-95.html> (geraadpleegd op 28 december 2020).

⁴⁶TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 97, Verslag van een algemeen overleg, 4 maart 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-97.html> (geraadpleegd op 28 december).

⁴⁷Jasper van den Bovenkamp, 'Laat mariniers meevaren op schepen', *Reformatorisch Dagblad* (2009).

⁴⁸TKSG, Handelingen, 2008-2009, nr. 83, pagina 6487-6508, Het spoeddebat over de kaping van een Nederlands schip, 13 mei 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-6487-6508.html> (geraadpleegd op 30 december 2020).

was, kon een schip in aanmerking komen voor individuele escorte. Ondanks de terughoudende reactie van de minister, zei hij wel toe de mogelijkheden van militaire beveiliging aan boord van koopvaardij schepen te onderzoeken, de uitkomsten deelde hij schriftelijk met de Kamer op 23 juni. In de brief lichtte hij toe dat de EU en NAVO vooralsnog niet over wilden gaan op de inzet van militaire beveiligingsteams en benoemde dat de International Marine Organisation (IMO) terughoudend stond tegenover de plaatsing van beveiligingsteams vanwege het gevaar van escalatie van geweld.⁴⁹ Bovendien zag hij praktische bezwaren: vooral dat het team uit minstens elf militairen moest bestaan, er verdragen gesloten moesten worden, een gebrek aan medische hulp en de problematiek rondom de gezagsverhouding van de kapitein en de commandant. Van Middelkoop concludeerde dat de risico's talrijk waren en de omstandigheden niet noopten tot de inzet van militaire beveiligingsteams aan boord van koopvaardij schepen.⁵⁰

Ondanks dat de minister niet meteen overging tot het nemen van uitzonderlijke maatregelen, kan er wel gesteld worden dat de kaping van de Marathon het proces van securitization, met als referentieobject de veiligheid van zeevarenden, geactiveerd heeft.

Alle schapjes op het droge

Hoewel de minister niet bereid was om mariniers op koopvaardij schepen te plaatsen, zo stelde hij dat de internationale missies instaat waren om 95% van de schepen te beschermen, wilden de Kamerleden ook een oplossing voor de overige schepen, zodat 'alle schapjes veilig op het droge zouden komen'. Het CDA, de VVD en de PVV stelden dat daarom overgegaan moest worden op de inzet van mariniers en deden voorstellen om de praktische bezwaren op te lossen, de andere partijen waren meer geneigd naar uitbreiding van internationale missies.⁵¹

Als reactie op deze verzoeken stuurde Minister van Middelkoop een brief

⁴⁹De IMO is de gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties die verantwoordelijk is voor de veiligheid en beveiliging van de scheepvaart en het voorkomen van verontreiniging van de zee en de atmosfeer door schepen.

⁵⁰TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 10, Brief van de Minister van Defensie, 23 juni 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-110.html> (geraadpleegd op 30 december 2020).

⁵¹TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 114, Verslag van een algemeen overleg, 6 augustus 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-114.html> (geraadpleegd 31 december 2020).

naar de Kamer. Hierin stelde hij dat er flinke vooruitgang was geboekt omdat de coördinatie van internationale initiatieven was verbeterd. Ook benoemde hij de introductie van een nieuwe begeleidingssystematiek, de *Supported Transit*, die bedoeld was voor de begeleiding van kwetsbare schepen. De koopvaardij schepen werden dan in de gaten gehouden, door onder andere helikopters en fregatten, waardoor op korte termijn ingrijpen verzekerd was.⁵²

De partijen die eerder voor de inzet van mariniers pleitten, namen hier echter geen genoegen mee. In de debatten die volgden, bleven zij benoemen dat de militaire beveiliging teams noodzakelijk waren. In zeker zeven Kamerstukken, tussen mei 2009 en juni 2010, komt het onderwerp ter sprake waarbij er sprake was van irritatie, zo stelde een Kamerlid; ‘Het is opvallend dat de minister telkens als dit onderwerp aan de orde komt, in een soort kramp schiet waarbij hij zegt dat het toch goed gaat en vraagt wat, we nu nog meer willen.’⁵³ Minister van Middelkoop bleef in deze debatten volhouden dat hij de militaire beveiligingsteams, later ook wel VPD’S genoemd, niet nodig achtte.⁵⁴ Wel had het kabinet de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op 22 maart 2010 om advies gevraagd, waarbij de vraag hoe Nederland piraterij het meest effectief kon bestrijden centraal stond.⁵⁵

Twee adviezen, drie drastische veranderingen

Het AIV-rapport werd in december 2010 gepubliceerd, onder de nieuwe minister van Defensie, Hans Hillen van het CDA. Op 9 juni hadden namelijk verkiezingen plaatsgevonden en op 14 oktober werd het nieuwe kabinet beëdigd.⁵⁶ Hillen, de opvolger van van Middelkoop, liet weten tegen het plaatsen van mariniers aan boord van koopvaardij schepen te zijn. Hij benoemde de angst voor een geweldspiraal

⁵²TKSG, Kamerstukken, 2009-2010, 29521 nr. 10, Brief van de Minister van Defensie, 8 oktober 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-120.html> (geraadpleegd op 31 december 2020).

⁵³TKSG, Kamerstukken, 2009-2010, 21501-02 nr. 938, Verslag van een algemeen overleg, 12 november 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-02-938.html> (geraadpleegd op 31 december 2020).

⁵⁴TKSG, 2008-2009, 29 521 nr. 110; TKSG, 208-2009, 29 521 nr. 114; ‘TKSG, 2008-2009, 2951, nr. 122; TKSG, 2009-2010, 21 501-02, nr. 938; TKSG, 2009-2010, 29521 nr. 133 ‘Verslag van een algemeen overleg, 15 december 2009, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-133.html>, (geraadpleegd 1 januari 2021).

⁵⁵Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee*.

⁵⁶‘Nieuw kabinet beëdigd’, *ANP* (14 oktober 2010).

en benadrukte de juridische en logistieke problemen.⁵⁷ Wel refereerde hij naar het AIV-rapport, dat zou mogelijk tot nieuwe conclusies kunnen leiden.⁵⁸ Na de publicatie van het rapport is een andere houding zichtbaar bij de minister. In een Kamerdebat in februari stelde hij dat hij serieus overwoog om VPD's in te zetten.⁵⁹ De AIV concludeerde namelijk dat wanneer de andere maatregelen onvoldoende bescherming bieden voor een veilige doorvaart door de Golf van Aden, de minister van Defensie dient te besluiten tot inzet van een militair beveiligingsteam aan boord⁶⁰ Het is opmerkelijk dat de AIV ook meende dat gewapende particuliere beveiligers in uitzonderlijke situaties moesten worden toegestaan.⁶¹

De ontwikkelingen omtrent VPD's kwamen onder minister Hillen in een stroomversnelling terecht. In maart informeerde hij de Kamer dat er werd besloten zelfstandige militaire beveiligingsteams in te zetten op twee koopvaardis-schepen.⁶² In een regeringsreactie op het advies benoemde het kabinet dat de bescherming van zeetransporten onder bepaalde omstandigheden een overheidstaak was en er werd besloten om deze bescherming te bieden in de vorm van VPD's. Als reactie op het advies omtrent particuliere beveiliging stelde het kabinet dat het opgeven van het geweldsmonopolie van fundamentele aard is en wenste daarom nader advies van een commissie onder leiding van prof. de Wijkerslooth.⁶³ De minister benoemde ook dat de strijd tegen piraterij onvoldoende voortgang kende en er robuuster opgetreden moest worden.⁶⁴

De Kamer was positief over de vooruitgang die werd geboekt, echter zagen

⁵⁷TKSG, Handelingen, 2010-2011, nr. 32, p. 59-93, Behandeling van de begroting, 8 december 2010, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20102011-32-59.html> (geraadpleegd op 31 december 2020).

⁵⁸TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 29521 nr. 158, Verslag van een algemeen overleg, 24 november 2010, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-158.html> (geraadpleegd op 1 januari 2021).

⁵⁹TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, Verslag van een algemeen overleg, informele EU-Defensieraad, 17 februari 2011, https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen (geraadpleegd 2 januari 2021).

⁶⁰Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee*, 53.

⁶¹Ibidem, 31.

⁶²TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 32706 nr. 1, Brief van de Minister van Defensie, 15 maart 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-1.html> (geraadpleegd op 2 januari 2021).

⁶³TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 32706 nr. 5, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 1 april 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-5.html> (geraadpleegd op 3 januari 2021).

⁶⁴TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 21501-28 nr. 72, Verslag van een algemeen overleg, 21 juni 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-28-72.html> (geraadpleegd op 3 januari 2021).

de Kamerleden nog mogelijkheden om het gebruik van de VPD's te verbeteren, zo waren de kosten hoog, waren de aanvraagtermijnen lang en waren er vragen over hoeveel VPD's Defensie daadwerkelijk kon leveren. Tevens kwam door het advies van de AIV de discussie omtrent particuliere beveiliging op gang. Er werd verwezen naar andere landen, waar dit wel was toegestaan. Alle partijen, behalve de PVV, wilden het geweldsmonopolie niet opgeven, juist daarom pleitten zij voor betere beveiliging van de koopvaardij schepen.⁶⁵ Dit sentiment werd versterkt door het advies van de commissie de Wijkerslooth, wat op 7 oktober 2011 met de Kamer gedeeld werd.

De commissie was van mening dat de overheid moest zorgen voor beveiliging van de schepen, als Defensie door een gebrek aan capaciteit niet kon voldoen aan de vraag, stelde de commissie dat het wenselijk was dat Defensie gebruik ging maken van reservisten of een tijdelijke militaire status verleend aan particuliere beveiligers. De commissie sloot de inhuur van bewapende particuliere beveiligers door reders niet principieel uit, wanneer Defensie absoluut niet in staat was het benodigde beschermingsniveau te verlenen, zou er overgestapt kunnen worden op particuliere beveiliging.⁶⁶ Het kabinet reageerde schriftelijk op het advies, er werd gesteld dat de capaciteit van de VPD's uitgebreid werd naar vijftig teams. Als de inzet van VPD's ontoereikend zou blijken, kon er eventueel overgestapt worden op particuliere beveiliging.⁶⁷

Na het advies kunnen er drie veranderingen worden geconstateerd. Ten eerste bij minister Hillen, voor het advies van de commissie de Wijkerslooth stelde hij namelijk nog dat het inzetten van VPD's enkel onder uitzonderlijke omstandigheden zou gebeuren. Na het advies geeft hij aan dat als er meer dan 50 VPD's nodig zijn, hij ervoor zal zorgen dat er meer VPD's komen, terwijl er flink op defensie bezuinigd werd.⁶⁸ Er was dus veel politieke wil en bereidheid om de beperkte middelen in te zetten om de koopvaardij te beschermen. Ten tweede is de opvatting over beveiliging op schepen, in minder dan drie jaar, bij veel partijen in de Kamer veranderd. Zo

⁶⁵TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 32706 nr. 15, Verslag van een algemeen overleg, 23 juni 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-15.html> (geraadpleegd op 3 januari 2021).

⁶⁶Adviescommissie, *Geweldsmonopolie en piraterij*.

⁶⁷TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 32706 nr. 19, Brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie, van Defensie, van Buitenlandse Zaken en van Infrastructuur en Milieu, 7 oktober 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-19.html> (geraadpleegd op 4 januari 2021).

⁶⁸TKSG, Handelingen, 2011-2012, nr. 29 item 21, Begroting Defensie, 29 november 2011, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20112012-29-21.html> (geraadpleegd op 4 januari 2021).

stelde een Kamerlid van het CDA in mei 2009, net na de kaping van de Marathon, dat ‘[het hem bevreemdt dat]’ reders moeten gaan betalen als er beveiliging aan boord komt. Wilt u soms een uitzendbureau voor mariniers beginnen?’⁶⁹ Terwijl in 2011 werd gesteld;

‘In eerste instantie is de krijgsmacht verantwoordelijk voor het bieden van militaire bijstand in de vorm van VPD’s. [...] Mocht dit onvoldoende zijn, dan wil onze fractie wel nadenken over een derde stap: het aan de reders zelf overlaten om beveiliging in te huren.’⁷⁰

Waar het CDA dus in 2009 nog oneens was met het tegen betaling plaatsen van militaire beveiliging op schepen, werd in 2011 gedacht dat er wellicht in de toekomst private beveiliging nodig zou zijn. Ook is het zo dat de partijen die in 2009 al voor VPD’s waren, zoals de VVD en de PVV, in 2011 al steeds meer begonnen te pleiten voor particuliere beveiliging.⁷¹ De derde ontwikkeling is dat het referentieobject zich bijna geheel had verplaatst naar het beschermen van de koopvaardij sector, waarbij het beschermen van humanitaire hulp minder van belang leek te zijn. Dit kwam tot uiting toen er in een debat gesproken werd over het inzetten van VPD’s voor de missie *Atalanta*. De Kamerleden eisten dat deze inzet van VPD’s niet zou leiden tot een vermindering van de inzet voor de koopvaardij.⁷²

Deze ontwikkelingen kunnen op een aantal manieren geduid worden. De kaping van de Marathon zorgde voor een versnelling van het securitization process. Dat er daadwerkelijk over werd gegaan op het nemen van een uitzonderlijke maatregel, het beveiligen van koopvaardij schepen door militaire beveiligingsteams, heeft te maken gehad met verschillende factoren. Door een explosieve toename in het aantal aanvallen veranderde het referentieobject naar de koopvaardijsector. Verder had de houding van minister Hillen, die een stuk kritischer was op het beleid dan minister Middelkoop ook, een aandeel. Waar Middelkoop nog stelde dat het beleid effectief was, concludeerde Hillen dat dit niet het geval was en er robuuster opgetreden

⁶⁹TKSG, Handelingen, 2008-2009, nr. 83, pagina 6487-6508.

⁷⁰TKSG, 2011-2012, 32706 nr. 24.

⁷¹Ibidem.

⁷²TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 29521 nr. 180, Verslag van een algemeen overleg, 19 januari 2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-180.html> (geraadpleegd op 5 januari 2021).

moest worden. Deze wijziging in standpunt had te maken met de publicatie van de adviesrapporten, waaruit bleek dat Defensie wel verantwoordelijk was voor het garanderen van de veiligheid van zeevarenden. Uit deze rapporten bleek ook dat de sector veel druk uitvoerde op de regering, zo stelde het AIV-rapport dat de sector al illegaal gebruik maakten van particuliere beveiliging en er een sterke lobby was.⁷³ Ten slotte waren de piraten actief geworden in een nog groter gebied, in 2011 reikte dat tot wel 1500 kilometer van de kust, dit zorgde ervoor dat het varen in een konvooi minder effectief werd.⁷⁴

⁷³Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee*.

⁷⁴TKSG, 2011-2012, 32706 nr. 24.

3 | De economie gekaapt

Na 2012 gingen politici meer pleiten voor het toestaan van particuliere beveiliging op koopvaardij schepen. Zij beargumenteerden dat Nederland veel economische schade zou lijden omdat reders zouden omvlaggen naar landen waar wel particuliere beveiliging werd toegestaan. Opmerkelijk is dat juist in 2012 het aantal aanvallen enorm kelderde, waar in 2011 nog 237 gevallen van Somalische piraterij geconstateerd werden, waren dit er in 2012 nog maar 75.⁷⁵ Het probleem kwam dan ook steeds lager op de nationale veiligheidsagenda te staan. Toch werd er een uitzonderlijke maatregel ingevoerd, de inzet van particuliere beveiliging. Structurele en contingentie factoren en veranderingen in het referentieobject waren hiervoor verantwoordelijk.

Verandering in normen

In de onderzochte periode is een cruciale verandering te zien die werd veroorzaakt door lobby vanuit de sector en angst voor economisch verlies. Begin 2012 prezen de Kamerleden de minister nog omdat de kosten van de VPD's waren verlaagd van 8.300 naar 5.000 euro per dag en de aanvraagtermijn werd teruggebracht van zes weken naar tien werkdagen.⁷⁶ De complimenten voor de minister waren echter van korte duur, zo werd er in een later debat genoemd dat het Verbond van Verzekeraars weer had aangedrongen op het gebruik van particuliere beveiliging. Een PVV-kamerlid stelde dat private beveiliging 60.000 à 80.000 dollar kost, terwijl een reder gemiddeld 150.000 euro voor een VPD betaald.⁷⁷ Ook de VVD gaf aan dat het voor reders mogelijk moest zijn om gebruik te maken van particuliere beveiliging, voornamelijk omdat Duitsland wetgeving aan het ontwikkelen was, hierdoor dreigden Nederland een 'eiland' en een 'buitenbeentje' te worden.⁷⁸ De KVNR en Nautilus International gebruikten ook deze argumenten in hun *position paper*, zij stelden dat zij noodgedwongen illegaal private beveiligers inhuurden of gingen omvlaggen omdat

⁷⁵Cusumano en Ruzza, *Piracy and the privatisation of maritime security*, 22.

⁷⁶TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 32706 nr. 29, Verslag van een algemeen over, 19 april 2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-29.html> (geraadpleegd op 5 januari 2021).

⁷⁷TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 29521 nr. 193, Verslag van een algemeen overleg, 12 juni 2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-193.html> (geraadpleegd op 5 januari 2021).

⁷⁸TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 21501-28 nr. 83, Verslag van een algemeen overleg, 26 september 2012, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-21501-28-83.html> (geraadpleegd op 5 januari 2021).

de VPD's niet flexibel genoeg zouden zijn. Zij pleitten, net als verzekeraars, voor het toestaan van particuliere beveiliging. Kortom, er was een sterke druk vanuit de maritieme- en verzekeringssector op de politiek.⁷⁹ In het Clingendael rapport *'State or Private Protection against Maritime Piracy'* werd dit ook opgemerkt, er werd geconcludeerd dat het beleid ontoereikend was en daarom zouden er aanpassingen moeten komen waarbij drie opties mogelijk waren. Bij het eerste scenario zouden de VPD's worden geoptimaliseerd, bij het tweede scenario zou er een duaal model komen en bij het laatste scenario zou er geheel overgestapt worden op particuliere beveiliging.⁸⁰ De in het rapport genoemde gebreken werden ook door de Kamerleden erkend. Voor de partijen die al positief stonden tegenover particuliere beveiliging, zoals de PVV en de VVD, waren dit redenen om aan te dringen op het gebruik van particuliere beveiliging als aanvulling op de VPD's. Voor de overige partijen was het van belang dat eerst de VPD's werden geoptimaliseerd door bijvoorbeeld kleinere en flexibelere teams in te zetten. Zij benadrukten dat het om een principekwestie ging en wilden daarom het geweldsmonopolie niet opgeven.⁸¹

Dit debat werd gevoerd door een nieuwe minister van Defensie. Het kabinet waar Hillen deel van uit maakte was namelijk gevallen. Op 5 november 2012 werd het nieuwe kabinet beëdigd en ontstond er een coalitie tussen de PvdA en de VVD.⁸² Jeanine Hennis-Plasschaert, van de VVD, werd de nieuwe minister van Defensie. Opmerkelijk is dat de minister eerst nog stelde van plan te zijn de lijn van haar voorganger aan te houden. Zij besloot echter in dit debat dat er aanleiding was voor het heroverwegen van het standpunt van het kabinet. Redenen hiervoor waren dat Defensie niet meer flexibiliteit kon opbrengen en dat er sinds het advies van de commissie de Wijckerslooth in 2011 veel veranderd is op internationaal gebied, vrijwel alle zeevarende landen stonden namelijk particuliere beveiliging toe.⁸³

Twee weken later, op 26 april 2013, werd het nieuwe standpunt van het kabinet omtrent de inzet van VPD's gedeeld met de Kamer. Er werd geconcludeerd

⁷⁹KVNR en Nautilus International, *position paper*, 10 december 2012.

⁸⁰Bibi van Ginkel, Frans-Paul van der Putten en Willem Molenaar, *State or private protection against maritime piracy? A Dutch perspective* (2013) 35.

⁸¹TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 32706 nr.47, Verslag van een algemeen overleg, 30 mei 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-47.html> (geraadpleegd op 6 januari 2021).

⁸²Eric Vrijzen, 'Hoe de VVD zich schaakmat liet zetten; Mark Rutte kreeg wat hij niet wilde: een opstand in zijn achterban en een wankel kabinet met de PvdA', *Elsevier Weekblad* (17 november 2012).

⁸³TKSG, 2012-2013, 32706 nr.47.

dat de VPD's niet in voldoende maten geoptimaliseerd konden worden om aan alle eisen van de reders te kunnen voldoen, zo konden de teams niet kleiner, de aanvraagtermijn niet korter en kon de prijs niet verder worden teruggedrongen. Het kabinet stelde dat reders zich daarom gingen omvlaggen of niet invlaggen waardoor Nederland inkomsten misliep. Tevens werd er verwezen naar andere landen, die wel particuliere beveiliging toestonden, en naar de IMO, die sinds mei 2012 geen bezwaar meer had tegen gewapende beveiliging. Ook werden er op internationaal gebied afspraken gemaakt over de standaarden voor particuliere beveiliging, de *International Organization for Standardization* verwachtte midden 2013 deze standaarden te delen. De conclusie luidde dat het kabinet van plan was een wetgeving te ontwikkelen zodat de inzet van gewapende particuliere beveiliging gerealiseerd kon worden. De particuliere beveiliging zou een aanvulling worden op de VPD's.⁸⁴

Waar minister Hillen in september 2012 nog stellig stelde dat andere landen met ontzag naar Nederland moesten kijken en zich moest afvragen of zij ons voorbeeld niet als de donder zouden moeten volgen, is de situatie in april 2013 vrijwel geheel omgekeerd.⁸⁵ Een gedeeltelijke verklaring hiervoor is dat er een internationale verandering in normen is opgetreden, waarbij het veranderde standpunt van de IMO een grote rol heeft gespeeld.⁸⁶ Ook blijkt de angst voor financieel verlies door omvlaggen een belangrijke factor.

Spanning in de coalitie

Alle partijen, behalve de VVD en de PVV, reageerden met kritische vragen op het nieuwe standpunt van het kabinet. Zij stelden dat er niet genoeg onderzoek was gedaan naar bijvoorbeeld de economische schade, zo waren er geen cijfers over hoeveel reders uitvlagden omdat particuliere beveiliging niet werd toegestaan. Er werd geconcludeerd dat het kabinet te snel en onzorgvuldig handelde, bovendien geloofden de partijen niet dat alle mogelijkheden om de VPD's te verbeteren waren uitgeput. Zo stelde een Kamerlid: 'Het wil Blackwater te water. Dat wil het kabinet,

⁸⁴TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 32706, nr. 44, Brief van de Ministers van Defensie, van Buitenlandse zaken, van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu, 26 april 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-44.html> (geraadpleegd op 6 januari 2021).

⁸⁵TKSG, 2012-2013, 21501-28 nr. 28.

⁸⁶Cusumano en Ruzza, *Piracy and the Privatisation of Maritime Security*, 242.

terwijl de aanpak van piraterij door de zwaarmacht succesvol is.⁸⁷

Ondanks de kritiek informeerde het kabinet de Kamer op 3 oktober dat de voorbereidingen voor de wetgeving in gang werden gezet.⁸⁸ Het eerstvolgende debat over piraterij zou pas 7 maanden later plaatsvinden. In het debat, waarbij het schriftelijk overleg werd besproken, was een duidelijke spanning merkbaar tussen beide coalitiepartijen. Het Kamerlid van de PvdA stelde dat bescherming van zeevarenden het belangrijkste was en dat de Nederlandse mariniers in staat zijn om deze bescherming te verschaffen mits de VPD's geoptimaliseerd worden, de VVD benoemde daarentegen dat de economische schade als groot gevaar te zien.⁸⁹ Dit werd benadrukt met uitspraken als: 'Eén enkele geslaagde kaping kan voor een land een economische crisis inluiden' en 'reders zijn de achilleshiel van onze economie'.⁹⁰ De VVD vond dat particuliere beveiliging moest worden toegestaan, anders zouden reders een slechte concurrentiepositie hebben.⁹¹ Kortom, het is dus weer te zien hoe het referentieobject bepaald welk beleid geschikt werd geacht. In hetzelfde debat werd een motie ingediend door de PvdA, SP, CDA, ChristenUnie en D66, waarin de regering verzocht werd geen verdere stappen te nemen om de inzet van gewapende particuliere beveiliging mogelijk te maken. Deze partijen hadden samen 83 zetels, een ruime meerderheid was dus nog tegen het inzetten van deze vorm van beveiliging.⁹²

Omdat de Kamer en coalitie zo verdeeld waren over de kwestie, besloot het kabinet zich opnieuw te beraden. Het delen van het nieuwe standpunt werd tot acht keer toe uitgesteld, omdat de coalitie partijen er samen niet uitkwamen. Pas op 4 december 2015 werd het standpunt met de Kamer gedeeld. Het standpunt bleef echter ongewijzigd.⁹³

⁸⁷TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 32706 nr. 56, Verslag van een algemeen overleg, 4 juli 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-56.html> (geraadpleegd op 7 januari 2021).

⁸⁸TKSG, Kamerstukken, 2013-2014, 32706 nr. 57, Brief van de Minister van Defensie, van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie, 3 oktober 2013, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-57.html> (geraadpleegd 7 januari 2021).

⁸⁹TKSG, Handelingen, 2013-2014, nr. 74 item 9, Vessel Protection Detachments, 10 april 2014, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20132014-74-9.html> (geraadpleegd op 7 januari 2021).

⁹⁰TKSG, 2012-2013, 32706 nr. 47; TKS, 2014-2015, 29521 nr. 285.

⁹¹Ibidem.

⁹²Ibidem.

⁹³TKSG, Kamerstukken, 2015-2016, 32706 nr. 74, Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, van Infrastructuur en Milieu, van Defensie en van Buitenlandse Zaken, 4 december 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-74.html> (geraadpleegd op 7 januari 2021).

Wet ter bescherming koopvaardij

Het aantal piraterijaanvallen nam nog verder af, in 2015 en 2016 samen, vonden er maar 2 aanvallen plaats.⁹⁴ Door deze afname werd piraterij minder als een probleem gezien voor de veiligheid van zeevarenden, het referentieobject ging zich steeds meer verplaatsen naar bescherming van de economie. Ook zorgde de afname ervoor dat het probleem als minder urgent werd gezien, er werden minder frequent debatten gevoerd over de kwestie. Pas na zes maanden vond er een debat plaats over het nieuwe beleidsstandpunt.

In dit debat begrepen veel Kamerleden niet waarom er particuliere beveiliging toegestaan zou moeten worden, juist omdat het aantal aanvallen erg was afgenomen. Toch werden in het debat bepaalde tekortkomingen van VPD's aangehaald. Zo benoemde het Kamerlid Knops, van het CDA, dat er economische nadelen waren, met betrekking tot spotmarkt en concurrentie van landen die wel particuliere beveiliging toestonden. Ook stelde hij dat de inzet van de Nederlandse marine elders nodig was, bijvoorbeeld in het Middellandse Zeegebied vanwege de vluchtelingen crisis. Deze redenen zorgden ervoor dat het CDA haar standpunt wijzigde, het CDA had geen bezwaar meer tegen particuliere beveiliging.⁹⁵ In deze redentatie is duidelijk te zien dat het referentieobject zich heeft verplaatst naar het waarborgen van economische belangen. In hetzelfde debat werd gevraagd aan de minister van Justitie en Veiligheid wanneer het wetsvoorstel ingediend zou worden bij de Kamer, de minister gaf aan dat dit nog wel een aantal maanden kon duren omdat hij nog veel andere wetsvoorstellen onderhanden had.⁹⁶ Het feit dat Knops stelde dat de marine elders noodzakelijker was en de minister geen prioriteit gaf aan dit wetsvoorstel, toont het gebrek aan urgentie aan. Voor Kamerlid Ten Broeke, van de VVD, was dit een reden om zelf met een initiatiefwet te beginnen.⁹⁷ In september 2016 werd de eerste versie van het wetsvoorstel gedeeld, de initiatiefnemers zijn Ten Broeke en Knops.⁹⁸ Er volgde wijzigingen, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, en deze herziene

⁹⁴Cusumano en Ruzza, *Piracy and the privatisation of maritime security*, 22.

⁹⁵TKSG, Kamerstukken, 2015-2016, 32706 nr. 79, Verslag van een algemeen overleg, 23 juni 2016, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32706-79.html> (geraadpleegd op 7 januari 2021).

⁹⁶Ibidem.

⁹⁷TKSG, Kamerstukken, 2015-2016, 29521 nr. 322, Verslag van een algemeen overleg, 6 juli 2016, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-322.html> (geraadpleegd op 8 januari 2021).

⁹⁸TKSG, Kamerstukken, 2016-2017, 34558 nr. 1, Geleidende brief, 26 september 2016, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34558-1.html> (geraadpleegd 8 januari 2021).

versie was april 2017 gereed.⁹⁹ Dit was na de verkiezingen, waarbij de PvdA veel zetels had verloren, de verhoudingen in de Kamer waren dus geheel anders, waardoor er een meerderheid leek te zijn voor de inzet van particuliere beveiliging.¹⁰⁰

In januari 2018 werd er gedebatteerd over het wetsvoorstel en bleek dat ook de ChristenUnie en de SGP instemden met het inzetten van particuliere beveiliging. Zij stelden dat er niets werd afgedaan aan het geweldsmonopolie van de overheid omdat het principe van ‘VPD, tenzij’ zou gelden.¹⁰¹ Andere partijen, zoals D66, de SP en Groenlinks, waren het hiermee oneens. De criteria die zouden bepalen of een VPD of particulier team werd ingezet, zouden ervoor zorgen dat VPD’s eerder uitzondering dan regel werden. Zo stond in het wetsvoorstel dat particuliere beveiliging werd toegestaan wanneer er geen VPD binnen redelijke termijn beschikbaar was, er te ver moest worden omgevaren of er veel extra kosten zouden zijn. Wat de precieze vaststelling van deze termijnen, afstanden en kosten zouden zijn, werd aan het kabinet overgelaten. Tevens benadrukten deze partijen dat bij particuliere beveiliging de teams veel kleiner mochten zijn, drie tot vier mensen was genoeg, terwijl Defensie niet minder dan elf mensen wilde inzetten omdat dit onverantwoord zou zijn.¹⁰² Uiteindelijk werd de wet op 13 maart 2018 aangenomen in de Tweede Kamer, waarbij 89 Kamerleden voor het wetsvoorstel hadden gestemd.¹⁰³ Op 12 maart 2019 werd het wetsvoorstel ook aangenomen in de Eerste Kamer, met steun van D66 nota bene.¹⁰⁴ Deze ommekeer werd als volgt gerechtvaardigd;

‘De indieners en de minister hebben voor onze fractie overtuigend kunnen uitleggen dat vrijwel alle andere zeevarende EU-landen deze stap eerder hebben gezet, dat alternatieve oplossingen zijn onderzocht maar niet uitvoerbaar zijn gebleken, en dat het ”VPD,

⁹⁹TKSG, Kamerstukken, 2016-2017, 34558 nr. 5, Voorstel van de leden Ten Broeke en Knops houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij), 15 februari 2017, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34558-5.html> (geraadpleegd op 8 januari 2021).

¹⁰⁰Dik Verkuil, ‘Historisch verlies PvdA: nooit verloor een partij zoveel zetels’, *NOS* <https://nos.nl/artikel/2163347-historisch-verlies-pvda-nooit-verloor-een-partij-zoveel-zetels.html> (geraadpleegd 10 januari 2021).

¹⁰¹TKSG, Handelingen, 2017-2018, nr. 42 item 32, Bescherming koopvaardij, 23 januari 2018, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20172018-42-32.html> (geraadpleegd op 8 januari 2021).

¹⁰²Ibidem.

¹⁰³TKSG, Handelingen, 2017-2018, 34558 nr. 13, Stemmingen Wet ter Bescherming Koopvaardij, 13 maart 2018.

¹⁰⁴Eerste Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken, 34.558, Initiatiefvoorstel-Koopmans en Van Helvert Wet ter Bescherming Koopvaardij.

tenzij-beginsel te allen tijde zal gelden.¹⁰⁵

Structurele verklaringen en contingente factoren

In de onderzochte periode zijn dus verschillende partijen, organisaties en ook de minister van standpunt verandert. Deze algemene trend kan volgens Cusumano en Ruzza verklaard worden door een mechanisme dat institutioneel isomorfisme genoemd wordt. Dit begrip is de naam voor het proces waar organisaties, die dezelfde soort activiteiten uitvoeren, homogeniserend gedrag vertonen, waarbij vergelijkbare gedragspatronen worden ontwikkeld. Dit proces kan ook worden opgemerkt bij staten, waarbij concurrentie, de institutionele kaders en de socialisatie volgens internationale normen ervoor zorgen dat staten eenzelfde soort veiligheidsbeleid ontwikkelen.¹⁰⁶ Bij het nemen van maatregelen tegen piraterij is dit ook het geval, alle landen hebben gekozen voor gewapende beveiliging op schepen, waarbij uiteindelijk gekozen werd voor commercialisering.¹⁰⁷ Het homogeniserende proces wordt gevormd door een combinatie van dwingende, normatieve en nabootsende mechanismen. In deze specifieke casus slaat het dwingende mechanisme op de beperkingen van de VPD's, waardoor er illegaal gebruik werd gemaakt van particuliere beveiliging en de angst voor omvlaggen groeide. Het normatieve mechanisme verwijst naar het veranderde standpunt van de IMO, wat er in combinatie met de tekortkomingen van de militaire teams ervoor zorgde dat particuliere beveiliging zijn abnormale stigma verloor. Hierbij speelden reders en verzekeraars die waren begonnen met lobbyen voor particuliere beveiliging een grote rol. Het nabootsende mechanisme refereert naar de praktijk waarbij Kamerleden verwijzen naar andere landen die wel al particuliere beveiliging toestaan.¹⁰⁸ Al deze elementen zijn terug te zien in de eerdere argumenten die politici hebben aangedragen. Cusumano en Ruzza erkennen echter ook dat deze theorie enkele beperkingen heeft, zo kunnen verschillen tussen landen niet verklaard worden. Zij vullen de theorie daarom ook aan met vier verklaringen. .¹⁰⁹

Allereerst zijn er functionele verklaringen waarbij gesteld wordt dat het proces van commercialisatie de uitkomst is van financiële als wel strategische beperkingen.

¹⁰⁵Ibidem.

¹⁰⁶Cusumano en Ruzza, *Piracy and the privatisation of maritime security*, 58.

¹⁰⁷Ibidem, 241.

¹⁰⁸Ibidem, 240-242.

¹⁰⁹Ibidem, 246.

Hoewel de tekortkomingen van de VPD's vaak genoemd zijn, spelen in de Nederlandse casus financiële beperkingen een kleinere rol. Zo stelt minister Hennis- Plasschaert dat: 'geld echter niet ons grootste issue [is] bij de inzet van de VPD's'.¹¹⁰ Hieruit kan geconcludeerd worden dat er na 2012 minder politieke bereidheid was om financiële middelen in te zetten in de strijd tegen piraterij, de reden hiervoor is dat het probleem door het lage aantal aanvallen als minder urgent werd gezien, terwijl de inzet van de marine elders wel nodig was. Hier is dus een zekere spanning met de securitization theory zichtbaar, waar men verwacht dat juist op het moment dat de urgentie het hoogst, de meest uitzonderlijke maatregel genomen zou worden, is dit in deze specifieke casus niet het geval.¹¹¹ Hier blijkt het veranderen van het referentieobject cruciaal te zijn.

Vervolgens zijn er ideële verklaringen die te maken hebben met de internationale en nationale normen en cultuur, zo is al eerder verwezen naar de veranderende houding van de IMO, reders en verzekeraars. Doorgaans zijn er ook politieke verklaringen, waarbij er benadrukt wordt dat het inzetten van militaire in het buitenland bepaalde risico's met zich meebrengt zoals incidenten en diplomatieke spanning. Wanneer gebruik wordt gemaakt van particuliere beveiliging is dit niet het geval. Echter, verschillende Kamerleden haalden juist aan dat zij tegen particuliere beveiliging waren omdat er dan geen democratische controle zou zijn op de inzet van geweld.¹¹² Als laatst zijn er de organisatorische verklaringen, bij deze categorie speelt de rol perceptie en de cultuur van de marine een grote rol.

Hoewel de structurele theorie en de algemene verklaringen van Cusumano en Ruzza treffend uitleggen waarom Nederland is overgestapt op particuliere beveiliging, zijn er tekortkomingen in het verklarende aspect van deze benadering. Het specifieke moment van omslag kan aan de hand hiervan niet verklaard worden. Daarom is het besluitvormingsproces gedetailleerd geanalyseerd, want hieruit blijkt dat contingente factoren ook een grote rol spelen. Het is ook weer te zien hoe met een nieuwe minister er kritischer gekeken wordt naar eerder beleid, waarbij het van groot belang is bij welke partij de minister hoort. De spanning in de coalitie tussen de VVD en de PvdA had voor een vertraging gezorgd. Het is opmerkelijk hoe, pas na de

¹¹⁰TKSG, 2015-2016, 32706 nr. 79.

¹¹¹Nyman, 'Securitization theory, 51-52.

¹¹²TKSG, 2015-2016, 32706 nr. 79.

verkiezingen toen de verdeling in de Kamer geheel anders was, het wetsvoorstel aangenomen kon worden. De partijen die namelijk het beschermen van economische belangen als referentieobject hanteerden waren toen in de meerderheid. Hieruit kan worden afgeleid dat interne politieke dynamiek dus invloedrijker is dan de dwingende isomorfe mechanismes en securitization.

Conclusie

Vershillende Kamerleden, ministers, internationale organisaties, lobbyisten en academici veranderden tussen 2007 en 2019, soms meermaals, hun standpunt over welke maatregelen geschikt werden geacht in de strijd tegen Somalische piraterij. Zo stelden politici begin 2007 nog dat Somalische piraterij onwenselijk was, maar niet zozeer een gevaar vormde voor een specifiek referentieobject. Pas nadat Somalische piraterij op de politieke agenda werd geplaatst als existentieel gevaar voor duizenden Somaliërs die afhankelijk waren van voedselhulp, kwam het kabinet in actie en begon het met begeleiden van schepen van het WFP. Toen het aantal aanvallen explosief groeide en er in 2009 een Nederlands schip gekaapt werd, begonnen politici aan te kaarten dat de piraterij ook de Nederlandse scheepvaart bedreigde. Het is opvallend dat minister van Middelkoop eerst nog stelde dat de overheid niet verantwoordelijk was voor de bescherming van zeevarenden, terwijl deze opvatting drastisch veranderde onder minister Hillen. Deze cruciale omslag werd veroorzaakt door de adviesrapporten van de AIV en de commissie de Wijkerslooth, waaruit bleek dat Defensie wel een vorm van bescherming moest bieden. Uiteindelijk werd in 2011 besloten om over te gaan op een nieuwe maatregel: de inzet van VPD's, begin 2009 leek dit nog onvoorstelbaar. Hoewel de VPD's niet ideaal functioneerden, waren zij wel in staat de fysieke veiligheid van zeevarenden te waarborgen, zeker na 2012 toen het aantal aanvallen sterk afnam. De reders benoemden echter dat zij door de felle internationale concurrentie niet konden wachten op een VPD en deze te duur vonden, het gevolg was dat zij gingen uitvlaggen. Volgens sommige partijen was de scheepvaart van cruciaal belang voor de economie en om de economie te beschermen, begonnen zij te pleiten voor de inzet van particuliere beveiliging, een buitengewone maatregel. De achterliggende ontwikkeling die bij pleidooien voor particuliere beveiliging speelde had dus alles te maken met vermeende economische belangen en het beschermen van de Nederlandse concurrentie positie, de daadwerkelijke dreiging van piraterij *an sich*, speelde niet of nauwelijks een rol. Hoewel minister Hennis-Plasschaert begin 2013 al wetgeving wilde ontwikkelen om de inzet van gewapende particuliere beveiliging mogelijk te maken, was er een ruime Kamermeerderheid tegen het voorstel, waaronder ook de coalitiepartner, de PvdA. Door de spanning in de coalitie en gebrek aan urgentie

werd het wetsvoorstel uiteindelijk pas in 2016 goedgekeurd door de Tweede Kamer.

De onderzoeksvraag van deze scriptie luidde: ‘Waarom zijn de opvattingen van Nederlandse politici over welke unilaterale maatregelen in de strijd tegen Somalische piraterij geschikt worden geacht veranderd, tussen 2007 en 2019?’ Er is gebleken dat het verschuiven van het referentieobject een cruciale rol speelde in de veranderende opvatting over nieuwe maatregelen. Pas nadat een verschuiving van het referentieobject had plaatsgevonden, konden de maatregelen worden gerechtvaardigd. Opmerkelijk hierbij is dat contingente gebeurtenissen ervoor zorgden dat het referentieobject kon veranderen en vervolgens door de meerderheid van de politici geaccepteerd werd. Zo blijkt de kaping van MV de Marathon ervoor gezorgd te hebben dat het referentieobject veranderde van humanitaire hulp naar zeevarenden, waarbij de publicatie van de adviesrapporten ook de minister hiervan overtuigde. Ook is het zo dat de persoonlijke opvattingen en ideologische voorkeuren van de ministers bij iedere nieuwe maatregel een rol speelden, Hillen was namelijk een stuk kritischer op het beleid dan Van Middelkoop en Hennis-Plasschaert had minder principiële bezwaren tegen private beveiliging. Hieruit blijkt weer eens dat politieke processen zich niet alleen laten beïnvloeden door algemene wetmatigheden, zoals sommige sociologen stellen, maar ook moet er rekening worden gehouden met de invloed van mensen en contingente factoren zoals wie welke positie bekleedt. Tevens waren de uitkomsten van de verkiezingen ook van belang, pas nadat de PvdA veel zetels had verloren, kon de Wet ter Bescherming Koopvaardij worden aangenomen omdat de partijen die de economie als referentieobject hanteerden toen pas in de meerderheid waren. De meer structurele elementen, benoemd door Cusumano en Ruzza, zoals het isomorfe mechanisme en de verandering in normen, blijven natuurlijk van belang. Echter, kan alleen de specifieke timing van de verandering van het standpunt van Nederlandse politici worden verklaard wanneer de uitkomsten van een grondige historische analyse van de interne politieke dynamiek ook worden meegenomen in de argumentatie. Uit dit onderzoek is gebleken dat het gebruik van concepten van de securitization theorie een goed hulpmiddel is om een meer systematische chronologische analyse te geven van het besluitvormingsproces. Er komt in deze casus alleen wel een tegenstrijdigheid met deze theorie naar voren, zo blijkt de meest uitzonderlijke maatregel genomen te worden op het moment dat

er het minste geuite urgentie over de piraterijdreiging bestond. De opkomst van particuliere beveiliging in deze casus had dus weinig van doen met de vermeende uniciteit van piraterij als veiligheidskwestie, zoals veel auteurs beweren.¹¹³

Dit onderzoek heeft zich beperkt tot analyse van het politieke besluitvormingsproces, met als gevolg dat Kamerleden en ministers het meest prominent aan bod zijn gekomen. Zoals is gebleken, hebben andere actoren ook invloed gehad op de vormgeving van de maatregelen, het zou daarom voor vervolgonderzoek van belang zijn dat er ook bestudeerd wordt wat voor aandeel particuliere beveiligers, mariniers, lobbyisten en ambtenaren van Defensie hebben gehad.

Desondanks heeft dit onderzoek wel inzichtelijk kunnen maken waarom de Nederlandse overheid het geweldsmonopolie heeft laten verwateren.

¹¹³Daniel Heller-Roazen, *The Enemy of all. Piracy and the law of nations* (New York: Zone Book 2009).

Bibliografie

Primaire Bronnen:

Tweede Kamer der Staten-Generaal (TKSG):

TKSG, Aanhangsel van de handelingen, 2005-2006, 637, Aanhangsel van de handelingen, 28 december 2005.

TKSG, Kamerstukken, 2006-2007, bijlage bij 29521 nr. 33, Eindevaluatie deelname CTF-150, 6 oktober 2006.

TKSG, Kamerstukken, 2007-2008, 29521, nr. 53, Brief van de Ministers van Buitenlandse zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, 26 februari 2008.

TKSG, Kamerstukken, 2007-2008, 29521 nr. 68, Verslag van een algemeen overleg, 21 april 2008.

TKSG, Kamerstukken, 2007-2008, 29521 nr. 69, Verslag van een algemeen overleg, 21 april 2008.

TKSG, Aanhangsel van de Handelingen, 2007-2008, 3390, 28 augustus 2008.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 30490, nr. 10, Verslag van een algemeen overleg, 30 oktober 2008.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 97, Verslag van een algemeen overleg, 4 maart 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 95, Brief van de Ministers van Justitie en Defensie, 23 maart 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 28676, nr. 82, Verslag van een algemeen overleg, 26 maart 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 21501-02 nr. 903, Verslag van een algemeen overleg, 13 mei 2009.

TKSG, Handelingen, 2008-2009, nr. 83, pagina 6487-6508, Het spoeddebat over de kaping van een Nederlands schip, 13 mei 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 10, Brief van de Minister van Defensie, 23 juni 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29521 nr. 114, Verslag van een algemeen overleg, 6 augustus 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2009-2010, 29521 nr. 10, Brief van de Minister van Defensie, 8 oktober 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2009-2010, 2951, nr. 122, Verslag van een algemeen overleg, 15 oktober 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 32706 nr.24, Verslag van een algemeen overleg, 10 november 2011.

TKSG, Kamerstukken, 2009-2010, 21501-02 nr. 938, Verslag van een algemeen overleg, 12 november 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2009-2010, 29521 nr. 133 ‘Verslag van een algemeen overleg, 15 december 2009.

TKSG, Kamerstukken, 2008-2009, 29 521, nr. 147, Verslag van een algemeen overleg, 29 juni 2010.

TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 29521 nr. 158, Verslag van een algemeen overleg, 24 november 2010.

TKSG, Handelingen, 2010-2011, nr. 32, p. 59-93, Behandeling van de begroting, 8 december 2010.

TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, Verslag van een algemeen overleg, informele EU-Defensieraad, 17 februari 2011.

TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 32706 nr. 1, Brief van de Minister van defensie, 15 maart 2011.

TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 32706 nr. 5, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 1 april 2011.

TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 21501-28 nr. 72, Verslag van een algemeen overleg, 21 juni 2011.

TKSG, Kamerstukken, 2010-2011, 32706 nr. 15, Verslag van een algemeen overleg , 23 juni 2011.

TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 32706 nr. 19, Brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie, van Defensie, van Buitenlandse Zaken en van Infrastructuur en Milieu, 7 oktober 2011.

TKSG, Handelingen, 2011-2012, nr. 29 item 21, Begroting Defensie, 29 november 2011.

TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 29521 nr. 180, Verslag van een algemeen overleg, 19 januari 2012.

TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 32706 nr. 29, Verslag van een algemeen over, 19 april 2012.

TKSG, Kamerstukken, 2011-2012, 29521 nr. 193, Verslag van een algemeen overleg, 12 juni 2012.

TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 21501-28 nr. 83, Verslag van een algemeen overleg, 26 september 2012.

TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 32706, nr. 44, Brief van de Ministers van Defensie, van Buitenlandse zaken, van Veiligheid en Justitie en van Infrastructuur en Milieu, 26 april 2013.

TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 32706 nr.47, Verslag van een algemeen overleg, 30 mei 2013.

TKSG, Kamerstukken, 2012-2013, 32706 nr. 56, Verslag van een algemeen overleg, 4 juli 2013.

TKSG, Kamerstukken, 2013-2014, 32706 nr. 57, Brief van de Minister van Defensie, van Buitenlandse Zaken en van Veiligheid en Justitie, 3 oktober 2013.

TKSG, Handelingen, 2013-2014, nr. 74 item 9, Vessel Protection Detachments, 10 april 2014.

TKSG, Kamerstukken, 2014-2015, 29521 nr. 285, Verslag van een algemeen overleg, 17 december 2014.

TKSG, Handelingen, 2014-2015, nr. 39 item 26, Evaluatie piraterijbestrijding, 18 december 2014.

TKSG, Kamerstukken, 2015-2016, 32706 nr. 74, Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie, van Infrastructuur en Milieu, van Defensie en van Buitenlandse Zaken, 4 december 2015.

TKSG, Kamerstukken, 2015-2016, 32706 nr. 79, Verslag van een algemeen overleg, 23 juni 2016.

TKSG, Kamerstukken, 2015-2016, 29521 nr. 322, Verslag van een algemeen overleg, 6 juli 2016.

TKSG, Kamerstukken, 2016-2017, 34558 nr. 1, Geleidende brief, 26 september 2016.

TKSG, Kamerstukken, 2016-2017, 34558 nr. 5, Voorstel van de leden Ten Broeke en Knops houdende regels voor de inzet van gewapende partiucliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij), 15 februari 2017.

TKSG, Handelingen, 2017-2018, nr. 42 item 32, Bescherming koopvaardij, 23 januari 2018.

TKSG, Handelingen, 2017-2018, 34558 nr. 13, Stemmingen Wet ter Bescherming Koopvaardij, 13 maart 2018.

Krantenartikelen:

Bovenkamp, Jasper van den, 'Laat mariniers meevaren op schepen', *Reformatorisch Dagblad* (2009).

'Nieuw kabinet beëdigd', *ANP* (14 oktober 2010).

Persson, Michael, "'boten in konvooi langs piratennest'", *de Volkskrant* (21 november 2008).

'Piraten hinderen voedselhulp aan Zuid-Somalië', *Trouw* (3 november 2005).

'Piraten roven VN-schip; Somalie', *Algemeen Dagblad* (1 juli 2005).

'Piratenschip op volle zee', *BN/De Stem* (22 december 2007).

'Reders zoeken in Kamer bescherming tegen piraterij', *Trouw* (10 oktober 2008).

Stiphout, Robert, 'Koopvaardij vogelvrij; Somalische kapers plagen scheepvaart, maar reders en zeelui vragen in Den Haag vergeefs om marinebescherming', *Elsevier Weekblad* (2008).

Stoel, Luymes, 'Piraten kapen VN-schip bij Somalië', *ANP* (25 februari 2007).

Verkuil, Dik, 'Historisch verlies PvdA: nooit verloor een partij zoveel zetels', *NOS* <https://nos.nl/artikel/2163347-historisch-verlies-pvda-nooit-verloor-een-partij-zoveel-zetels.html> (geraadpleegd 10 januari 2021).

'VN eisen actie tegen "plaag van piraterij" bij Somalië', *Trouw* (21 mei 2007).

Vrijzen, Eric, 'Hoe de VVD zich schaakmat liet zetten; Mark Rutte kreeg wat hij niet wilde: een opstand in zijn achterban en een wankel kabinet met de PvdA', *Elsevier Weekblad* (17 november 2012).

Overig:

Eerste Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken, 34.558.

KVNR en Nautilus International, position paper, 10 december 2012.

Initiatiefvoorstel-Koopmans en Van Helvert Wet ter Bescherming Koopvaardij.

United Nations Security Council, Resolution 1816, 2 juni 2008.

Literatuur:

Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij, *Geweldsmonopolie en piraterij* (Den Haag 2011).

Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Piraterijbestrijding op zee, een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden* (Den Haag 2010).

Bueger, Christian, 'Piracy studies: Academic responses to the return of an ancient menace', *Cooperation and Conflict* 49(2014)3 406–416.

Bueger, Christian, Jan Stockbruegger en Sascha Werthes, 'Pirates, fishermen and peacebuilding. Options for counter-piracy strategy in Somalia', *Contemporary Security Policy* 32(2011)2 356–381.

- Cusumano, Eugenio, en Stefano Ruzza, *Piracy and the Privatisation of Maritime Security. Vessel Protection Policies Compared* (London: Palgrave Macmillan 2020).
- Cusumano, Eugenio, en Stefano Ruzza, 'Security privatisation at sea: Piracy and the commercialisation of vessel protection', *International Relations* 32(2018)1 80–103.
- Eklöf Amirell, Stefan, 'Zeeroof in Afrika; mondiale en lokale verklaringen voor piratenactiviteit in Nigeria en Somalië', *Justitiële verkenningen* 35 (2009)8 11-39.
- Fink, M.D., en J.F.D. Voetelink, 'De status van Militaire Vessel Protection Detachments', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 106(2013)2 42–53.
- Ginkel, Bibi van, Jort Hemmer en Susanne Kamerling, 'Op zoek naar oplossingen voor Somalische piraterij', *Justitiële verkenningen* 35(2009)8 93–103.
- Ginkel, Bibi van, Frans-Paul van der Putten en Willem Molenaar, *State or Private Protection against Maritime Piracy? A Dutch Perspective* (2013).
- Graaf, Beatrice de, 'De historisering van veiligheid', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 125 (2012)9 305–313.
- Guilfoyle, Douglas, *Modern Piracy. Legal Challenges and Responses* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2013).
- Heller-Roazen, Daniel, *The enemy of all. Piracy and the law of nations* (New York: Zone Book 2009).
- Hoffman, Peter, 'Private Military and Security Companies', in: Thomas Weiss en Rorden Wilkinson (red.), *International Organization and Global Governance* (London: Routledge 2014).
- Homan, Kees, en Susanne Kamerling, 'Operational challenges to counterpiracy operations off the coast of Somalia', in: Bibi van Ginkel en Frans-Paul van der Putten (red.), *The international response to Somali piracy. Challenges and opportunities* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2010).
- Homan, Kees, en Susanne Kamerling, 'Somalische piraterij: storm in de Hoorn', *Vrede en veiligheid* 39(2010)1/2 67–82.
- Kraska, James, *Contemporary Maritime Piracy. International Law, Strategy, and Diplomacy at Sea* (Oxford: Praeger 2012).

L'Honoré Naber, Henri, 'Hoe koopvaardij schepen te beschermen tegen zeeroverij?', *Justitiële verkenningen* 35(2009)8 53–63.

Liss, Carolin, 'De privatisering van de bestrijding van zeeroof', *Justitiële verkenningen* 35(2009)8 63–81.

Nevers, Renée de, 'State interests and the problem of piracy. Comparing U.S. and UK approaches to maritime PMSCs', *Ocean Development and International Law* 46(2015)2 153–166.

Nyman, Jonna, 'Securitization theory', in: Laura Shepherd (red.), *Critical approaches to security. An introduction to theories and methods* (London and New York: Routledge 2013).

Oliveira, Gilberto de, 'The causal power of securitisation: An inquiry into the explanatory status of securitisation theory illustrated by the case of Somali piracy', *Review of International Studies* 44(2018)3 504–525.

Oliveira, Gilberto de, 'Naval peacekeeping and piracy: Time for a critical turn in the debate', *International Peacekeeping* 19(2012)1 48–61.

Ryngaert, Cedric, 'De nieuwe Wet ter Bescherming Koopvaardij', *Ars Aequi* (2018) 787–792.

Scott-Smith, Giles, en Marcel Janssen, 'Holding on to the monopoly on violence? The use of armed force, the Dutch approach to PMSCs, and the anti-piracy case', *St. Anthony's International Review* 9(2014)2 54–70.

Zwanenburg, Marten, 'Military Vessel Protection Detachments: the experience of the Netherlands', *Military Law and Law of War Review* 51(2012)1 97–116.