



*IOB Terms of Reference*

# **Nederlandse inzet in de Rode Zee**

*Evaluatie van de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee*

Januari 2025

Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

# Inhoud

## Contents

1. Inleiding	3
2. Onderwerp van de evaluatie	3
2.1 Context en probleemanalyse ten tijde van besluitvorming inzet Rode Zee	3
Tekstbox 1: Een veranderlijke context: Staakt-het-vuren Gaza	5
2.2 Nederlandse inzet in de Rode Zee	6
2.2.1 Doelen en rechtsgrond	6
2.2.2 Militaire operaties	6
2.2.3 Diplomatiek spoor	8
3. Doel evaluatie en onderzoeksvragen	8
3.1 Doel en afbakening	8
3.2 Onderzoeksvragen	9
3.2.1 Hoofdvraag	9
3.2.2 Deelvragen	10
4. Methodes	10
4.1 Onderzoeks- en dataverzamelmethode	10
4.1.1 Bouwsteen I: Besluitvorming en opzet	10
4.1.2 Bouwsteen II: Uitgevoerde activiteiten en geleverde resultaten	11
4.1.3 Bouwsteen III: Doelrealisatie	11
4.1.4 Dataverzamelmethode	11
Figuur 1: Evaluatiematrix	13
4.2 Uitdagingen en beperkingen	17
4.2.1 Geen impactevaluatie	17
4.2.2 Dataverzameling	17
4.2.3 Bias	18
4.3 Ethische overwegingen	18
4.3.1 Negatieve gevolgen publicatie	18
4.3.2 Vertrouwelijkheid en datagebruik	18
4.3.3 Toegang tot documenten en omgang met gerubriceerde informatie	18
5. Producten	19
6. Planning	19
7. Kwaliteitszorg	19
7.1 Evaluatieteam	19
7.2 Klankbordgroep	19
7.3 Externe referentiegroep	20
Gebruikte afkortingen	21
Referenties	22
Kamerstukken	23

# 1. Inleiding

De Rode Zee is sinds november 2023 het strijdtoneel van oplopende geopolitieke spanningen in het Midden-Oosten. De Houthi's vallen internationale koopvaardij en marineschepen aan, naar eigen zeggen uit solidariteit met Gaza.

Nederland en haar bondgenoten hebben de aanvallen veroordeeld, omdat deze het beginsel van vrij en veilig scheepvaartverkeer en maritieme veiligheid bedreigen. Zij vrezen ook de impact die de aanhoudende aanvallen op de wereldhandel zullen hebben. Voor aanvang van de crisis voer naar schatting 12 procent van de wereldhandel, 40 procent van handel tussen Azië en Europa en 33 procent van alle wereldwijde containerschepen door de Rode Zee en het Suezkanaal. Door de Houthi-aanvallen zijn veel rederijen om gaan varen via Kaap de Goede Hoop.<sup>1</sup>

Diplomatiek en militair is gepoogd de Houthi-aanvallen een halt toe te roepen. Nederland heeft sinds december 2023 aan drie militaire operaties bijgedragen. Nederland gaf militaire bijdrage aan de Amerikaans-geleide *Operation Prosperity Guardian* (OPG) en EU-operatie *EUNAVFOR Aspides*, en niet-operationele militaire bijdrage aan de Amerikaans-geleide *Operation Poseidon Archer* (OPA). Daarvoor werden de Zr.Ms. Tromp, de Zr.Ms. Karel Doorman en een aantal stafofficieren ingezet. De aanvullende uitgaven die met deze Nederlandse inzet gemoeid zijn, werden vooraf geraamd op zo'n 141.150.000 euro.<sup>2</sup> De uiteindelijke uitgaven hangen voor het grootste deel af van de daadwerkelijke inzet van munitie. Ook zette Nederland met Westerse partners en partners in de regio in op een diplomatiek spoor om te de-escaleren en de veiligheid in het Rode Zeegebied te herstellen.

Voor het inzetten van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde, geldt conform de Nederlandse grondwet een Artikel 100-procedure. Voor dat soort missies of operaties geldt ook een verplichting om de inzet na beëindiging onafhankelijk te evalueren.<sup>3</sup> Op 31 oktober 2024 heeft de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) de inhoudelijk onafhankelijke directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht een evaluatie van de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee uit te voeren. IOB heeft hier positief op gereageerd, onder de voorwaarde dat het onbeperkt toegang krijgt tot alle relevante informatie en personen.

## 2. Onderwerp van de evaluatie

### 2.1 Context en probleemanalyse ten tijde van besluitvorming inzet Rode Zee

De Rode Zee-crisis begon met aanvallen door een gewapende politiek-religieuze beweging uit Noord-Jemen: de Houthi's.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Zeljko Bogetic et al., 'Dire Strait: The Far-Reaching Impact of the Red Sea Shipping Crisis', *MENA FCV Economic Series Brief* (Washington: World Bank, 2024).

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 521, nr. 471, 8 maart 2024: 'De additionele uitgaven die gemoeid zijn met deze Nederlandse bijdrage aan de inzet van Zr.Ms. Tromp worden geraamd op EUR 120 miljoen. Deze uitgaven komen meerjarig ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV).' Kamerstuk 29 521, nr. 478, 5 april 2024: 'De additionele uitgaven die gemoeid zijn met de inzet van Zr.Ms. Karel Doorman in de periode april tot en met augustus 2024 en de plaatsing van de vijf stafofficieren op het OHQ in Larissa van februari 2024 tot en met 25 februari 2025 en de plaatsing van de twee stafofficieren op het CMF in Bahrein in de periode tot en met september 2024, worden geraamd op ongeveer EUR 21 miljoen. Deze uitgaven komen ten laste van het BIV.' Kamerstuk 29 521, nr. 489, 11 juni 2024: 'De additionele uitgaven die gemoeid zijn met het accommoderen van het FHQ aan boord van Zr.Ms. Karel Doorman en de extra staffunctionarissen in de periode van midden juni tot uiterlijk 9 augustus zijn geraamd op EUR 150.000. Deze uitgaven komen ten laste van het BIV.'

<sup>3</sup> Kamerstuk 27 925, nr. 697, motie *Bosman*: «Verzoekt de regering, om standaard een onafhankelijke partij te betrekken bij de uitvoering van eindevaluaties van artikel 100-missies.»

<sup>4</sup> De Houthi's noemen zichzelf formeel 'Ansar Allah' (helpers van God). Maar vaker worden zij eenvoudig Houthi's genoemd en dat is de term die wij in deze evaluatie gebruiken.

De Houthi's begonnen in de jaren 1990 als een kleinschalig onderwijsinitiatief in een afgelegen bergstreek in noord-Jemen. Zij kwamen op voor de rechten van zaidi sjiiten en uitten kritiek op de lokale elites en centrale Jemenitische overheid voor de verwaarlozing van noord-Jemen.<sup>5</sup> De Houthi's wonnen gestaag aan invloed, wat nog lijkt te zijn versterkt tijdens de zes 'Sa'da oorlogen' die zij tussen 2004 en 2010 vochten tegen de Jemenitische regering van President Ali Abdullah Saleh en zijn lokale bondgenoten.<sup>6</sup> In 2011 maakte de 'Jemenitische Lente'-opstanden een eind aan het bewind van President Saleh. De Houthi's namen deel aan de daaropvolgende Nationale Dialoog. Maar na het mislukken van de geplande politieke transitie in 2014, verjoegen de Houthi's de nieuwe regering naar Saudi-Arabië. Zij veroverden ook een groot deel van Jemen, inclusief hoofdstad Sana'a, waar naar schatting tachtig procent van de Jemenitische bevolking woont.<sup>7</sup>

De aanvankelijk lokale Jemenitische oorlog kreeg mettertijd ook regionale dimensies. Saudi-Arabië heeft sinds 2009 de Jemenitische regering militair en economisch overeind gehouden en de Houthi's vooral sinds 2015 in coalitieverband bestreden met een blokkade, grondtroepen en bombardementen – aanvankelijk met Westerse steun.<sup>8</sup> De Houthi's onderhouden steeds sterkere banden met het eveneens sjiitische Iran en andere leden van de 'As van Verzet' (o.a., Hamas, Hezbollah).<sup>9</sup> Desondanks zijn de Houthi's opportunistisch in hun bondgenootschappen en opereren zij met een relatief autonome (nationale) agenda en ideologie.

De aanhoudende oorlog, isolatie en economische malaise in Jemen resulteerden in een humanitaire crisis. In 2021 schatten de VN dat 377.000 mensen gedood en 4,5 miljoen mensen ontheemd waren.<sup>10</sup> In 2023 hadden naar schatting 21,6 miljoen mensen humanitaire hulp nodig.<sup>11</sup>

Verschillende partijen ondernamen diplomatieke pogingen om de Jemenitische oorlog tot een einde te brengen. Oman onderhoudt al decennia vriendschappelijke relaties met alle sleutelpartijen - de Houthi's, de Jemenitische regering, Saudi-Arabië en Iran, de VS en Rusland – en heeft diplomatieke gesprekken gestimuleerd om de oorlog in Jemen tot een einde te brengen.<sup>12</sup> In 2022 werd na bemiddeling door de VN een staakt-het-vuren in Jemen bereikt. Daarop volgden de eerste diplomatieke bezoeken tussen de Houthi's en Saudi's sinds acht jaar, een gevangenenruil, en gingen Houthi-leiders op *hajj* naar Mekka. <sup>13</sup> De VN speciaal gezant voor Jemen, Hans Grundberg, sprak hoopvol over 'hernieuwd momentum' voor het vredesproces.<sup>14</sup> Ook de International Crisis Group schreef over een '*conflict resolution opportunity*'.<sup>15</sup>

Alles veranderde na de Hamas-aanval van 7 oktober 2023 en het Israëliëse tegenoffensief in Gaza. Kort daarna verklaarden de Houthi's zich solidair met Gaza en de Palestijnen – een hoofdmotief dat

---

<sup>5</sup> Antropologe Marieke Brandt noemt als bronnen voor de uiteindelijke Houthi-beweging onder meer overheidsverwaarlozing, de verspreiding van radicale soenitische Islam (en frictie met lokale zaiditische islam), sociale onvrede tussen overheidsgezinde stamleiders en vervreemde achterban, en spanning over grondstoffen en politieke invloed. M. Brandt, *Tribes and Politics in Yemen: A History of the Houthi Conflict* (Oxford University Press, 2017) at 116-17, 347, 49.

<sup>6</sup> Brandt, 2024: 349.

<sup>7</sup> Dit percentage is onzeker, ook door grootschalige interne ontheemding.

<sup>8</sup> Verschillende Westerse landen steunden de Saudi-Arabisch-geleide aanvallen. De VS leverden aanvankelijk inlichtingen, advies en logistieke steun. Christopher M Blanchard, 'Yemen: Conflict, Red Sea Attacks, and U.S. Policy.', (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2024), Nick Gass, 'White House Defends Yemen Strategy as Iran-Backed Rebels Surge', <<https://www.politico.com/story/2015/03/josh-earnest-yemen-houthis-white-house-hadi-116411>>, accessed 2025-01-30.

<sup>9</sup> De geschiedenis en intensiteit van de banden tussen de Houthi's en Iran wordt betwist. Brandt beargumenteert dat de Jemenitische regering de Houthi's tijdens de Sa'da oorlogen al direct in 2004 beschuldigde van een Iran-link om zo steun van Saudi Arabië te krijgen. Brandt stelt dat Iran pas in 2009 daadwerkelijk Houthi's is gaan steunen nadat ook Saudi Arabië zich aan regeringszijde in het Jemenitische conflict had gemengd. Brandt, *Tribes and Politics in Yemen: A History of the Houthi Conflict* at 203-08.

<sup>10</sup> Naar schatting 60 procent van de slachtoffers stierf aan niet-militaire oorzaken zoals honger, dorst, gebrek aan medische zorg. Blanchard, 2024.

<sup>11</sup> Unfpa Yemen Country Office, '2023 Unfpa Humanitarian Response in Yemen', (2023).

<sup>12</sup> Abdullah Baabood, 'Omani Perspectives on the Peace Process in Yemen', (Berlin: Berghof Foundation, 2021).

<sup>13</sup> Ahmed Nagi, 'Catching up on the Back-Channel Peace Talks in Yemen', *Q&A Middle East & North Africa* <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/catching-back-channel-peace-talks-yemen>>, accessed 2025-01-30.

<sup>14</sup> Office of the Special Envoy of the Secretary General for Yemen, 'Grundberg Welcomes Recent Momentum for Peace in Yemen', (2023).

<sup>15</sup> International Crisis Group, 'Yemen', *Crisis Watch: Middle East and North Africa* <<https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database?location%5B0%5D=90&page=1>>.

door analisten kritisch wordt gezien.<sup>16</sup> Vanaf 19 oktober 2023 bestookten de Houthi's Israël met ballistische raketten en drones. Die aanvallen werden onderschept. Om Israël toch te raken, richtten de Houthi's hun vizier op de scheepvaart in de Rode Zee, de westelijke Golf van Aden en de Bab al Mandab-sstraat. Het Houthi-wapenarsenaal is divers en omvat luchtdreiging (van omgebouwde Chinese drones tot Iraanse ballistische en hypersonische raketten)<sup>17</sup>, oppervlaktedreiging (bemande schepen en maritieme drones)<sup>18</sup>, en onderwater-drones.<sup>19</sup> Op 19 november 2023 enterden en kaapten Houthi's vanuit een helikopter de autotransporttanker *Galaxy Leader*.

In eerste instantie zeiden de Houthi's hun aanvallen alleen te richten op "schepen met een link met Israël"<sup>20</sup>; Israëlische schepen en schepen met Israëlische aandeelhouders.<sup>21</sup> Maar nadat de VS en het VK in januari 2024 bombardementen uitvoerden op Houthi-doelwitten in Jemen, verklaarden de Houthi's ook Amerikaanse en Britse schepen tot doelwit.<sup>22</sup> De Houthi-retoriek ten spijt werden ook schepen met geen duidelijke band met Israël, VS of VK aangevallen.

De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie schreven op 22 december 2023 dat maritieme veiligheid en het ongehinderd transport van goederen over zee "nadrukkelijk in het Nederlandse economische en veiligheidsbelang [is]."<sup>23</sup> Voorafgaand aan de crisis voer naar schatting 12-15 procent van de wereldhandel, 40 procent van handel tussen Azië en Europa en 33 procent van alle wereldwijde containerschepen door het Suezkanaal. Dat verkeer kelderde vanaf december 2023 en was gedeceimeerd in maart 2024 toen Nederland besloot tot de inzet van een fregat.<sup>24</sup>

### **Tekstbox 1: Een veranderlijke context: Staakt-het-vuren Gaza<sup>25</sup>**

In deze Terms of Reference is de context beschreven zoals die was ten tijde van de Nederlandse besluiten tot de te evalueren inzet. De situatie in Jemen, de Rode Zee en het Midden-Oosten is echter veranderlijk. Op het moment van schrijven lijkt een verbetering zichtbaar. Op 15 januari 2025 ondertekenden Hamas en Israël een gefaseerd staakt-het-vuren. Op 19 januari kondigden de Houthi's aan hun 'sancties' tegen Engelse en Amerikaanse schepen op de Rode Zee op te schorten. Op 22 januari lieten de Houthi's de 25 gegijzelde bemanningsleden van de *Galaxy Leader* vrij, "binnen het raamwerk van onze solidariteit met Gaza en uit steun met het staakt-het-vuren." Diezelfde dag besloot de Amerikaanse President Trump om de Houthi's als 'buitenlandse terroristische organisatie' aan te merken. Hoe deze ontwikkelingen Jemen, de Houthi's en het Rode Zeegebied zullen beïnvloeden, blijft gissen. Deze evaluatie zal zich hoofdzakelijk richten op de periode waarin tot Nederlandse inzet besloten werd en de periode waarin die inzet het aanzienlijkst was: 19 november 2023 tot 8 augustus 2024 (zie ook 3.1).

<sup>16</sup> Betwist wordt in welke mate de Houthi's (ook) door eigenbelang gedreven werden. De aanvallen helpen hen binnenlands om meer populariteit te winnen en nieuwe strijders te rekruteren; en buitenlands om hun militaire kracht te tonen. Ahmed Nagi, 'Houthi Strikes, Red Sea Shipping and Yemen's War', *Hold Your Fire* (Washington, D.C.: International Crisis Group, 2024).

<sup>17</sup> Luca Nevola and Valentin D'hauthuille, 'Six Houthi Drone Warfare Strategies: How Innovation Is Shifting the Regional Balance of Power', (Armed Conflict Location & Event Data, 2024).

<sup>18</sup> Zo zetten de Houthi op 1 oktober een met explosieven beladen maritieme drone in om de olietanker Cordelia Moon aan te vallen. Jon Gambrell, 'Yemen's Houthi Rebels Launch Drone Boat That Hits Ship in Red Sea as Missile Strikes Another', *AP News*, 2024-10-01 2024.

<sup>19</sup> U.S. Central Command, 'Feb. 17 Summary of Red Sea Activities', (MacDill AFB, FL, 2024).

<sup>20</sup> Kamerstuk 29 521.

<sup>21</sup> De Houthi maakten deze specificering van de doelwitten volgens Ahmed Nagi, *ibid.* 16.

<sup>22</sup> In December schiet de Amerikaanse USS Carney tientallen drones neer en doodt het minstens 10 Houthi-kapers. Vanaf 11 januari 2024 bombarderen VS en VK Houthi-doelwitten in Jemen (later genoemd 'Operation Poseidon Archer').

<sup>23</sup> Kamerstuk 29 521, nr. 465, 22 december 2023.

<sup>24</sup> Kamerstuk 29 521, nr. 471, 8 maart 2024.

<sup>25</sup> Reuters, 'Israel, Hamas Reach Ceasefire Deal Designed to End 15-Month Gaza War', *Reuters*, 2025-01-15 2025, Jana Choukeir, 'Yemen's Houthis Free Crew of Galaxy Leader after over a Year, Al Masirah Tv Reports', *ibid.* 2025-01-22, Phil Stewart, 'Trump Designates Yemen's Houthis as a 'Foreign Terrorist Organization'', *ibid.*, Al Jazeera, 'Yemen's Houthis to Only Target Israel-Linked Ships Following Gaza Ceasefire', *Al Jazeera*, 2025. Reuters, 'Israel, Hamas Reach Ceasefire Deal Designed to End 15-Month Gaza War', Choukeir, 'Yemen's Houthis Free Crew of Galaxy Leader after over a Year, Al Masirah Tv Reports', Stewart, 'Trump Designates Yemen's Houthis as a 'Foreign Terrorist Organization'', Al Jazeera, 'Yemen's Houthis to Only Target Israel-Linked Ships Following Gaza Ceasefire'.

## 2.2 Nederlandse inzet in de Rode Zee

### 2.2.1 Doelen en rechtsgrond

Nederland heeft in reactie op de Rode Zee-crisis bijgedragen aan drie militaire operaties en een diplomatiek spoor. De Nederlandse strategische doelen zijn: “het bevorderen van vrije doorvaart en de bescherming van scheepvaart”, als onderdeel van een bredere regionale strategie en het handhaven van de internationale rechtsorde.<sup>26</sup> Met de inzet in de Rode Zee, wilde het kabinet ook: 1) “een proportionele bijdrage leveren aan de bondgenootschappen die belangrijk zijn voor de veiligheid van Nederland en Europa”, 2) “[zich] een betrouwbare partner [tonen] die verantwoordelijkheid neemt”, en 3) bijdragen “aan het versterken van de EU als geopolitieke speler en het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid als instrument daarvan.”

Voor de rechtsgrond en rechtvaardiging voor de Nederlandse militaire inzet in de Rode Zee, wordt in de Artikel 100-brieven verwezen naar het VN-zeerechtverdrag UNCLOS, het gewoonterecht, en “het algemeen erkend recht op ad-hoc-zelfverdediging tegen aanvallen die gaande zijn of onmiddellijk dreigen.”<sup>27</sup> Ook wordt verwezen naar VN Veiligheidsraadresolutie 2722 (10 januari 2024) waarin de Houthi’s worden opgeroepen hun aanvallen in de Rode Zee te staken, en waarin wordt bevestigd dat VN-lidstaten volgens internationaal recht het recht hebben hun schepen te verdedigen tegen die aanvallen.<sup>28</sup> De rechtsbasis voor OPA, de meest aanvallende missie, ligt volgens de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in, “het recht op zelfverdediging van de VS. De VS informeert de VN-Veiligheidsraad hieromtrent, conform artikel 51 van het VN-Handvest. De steun van Nederland is gebaseerd op het recht op collectieve zelfverdediging van de VS.”<sup>29</sup>

### 2.2.2 Militaire operaties

Nederland droeg militair bij aan *Operation Prosperity Guardian* (OPG) en *EUNAVFOR Aspides*, en gaf niet-operationele militaire steun aan *Operation Poseidon Archer* (OPA). De missies verschilden qua ingezette middelen, uitgevoerde activiteiten en deelnemende landen. Sommige landen namen deel met schepen, anderen met een enkele stafofficier. Ook fluctueerden de deelnemende landen van de operaties door de tijd.<sup>30</sup> Hier volgt een schetsmatig overzicht.

#### **1) Operation Prosperity Guardian**

Startdatum: 18 december 2023. Operatie nog niet beëindigd.

Deelnemende landen: Nederland, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Australië, Bahrein, Canada, Denemarken, Finland, Griekenland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Singapore en Sri Lanka. Nederlandse bijdrage: Zr.Ms. Tromp (25 dagen) en maximaal 2 stafofficieren.

De VS-geleide *Combined Maritime Forces*<sup>31</sup> in Bahrein richtten onder Taskforce 153 'Maritieme Veiligheid Rode Zee' een nieuwe maritieme operatie op: *Operation Prosperity Guardian* (OPG). De operatiedoelstelling van OPG is om in de Rode Zee en de westelijke Golf van Aden de vrijheid van doorvaart te bevorderen en aan maritieme veiligheid bij te dragen.<sup>32</sup> OPG heeft een defensief mandaat. In de Artikel 100-brief staat dat OPG geen “formele structuur [kent] van waaruit Nederland invloed uitoefent op wat de operatie kan en mag doen, dit is aan de deelnemende landen zelf.”

Nederland werd op 28 november 2023 door de VS verzocht een bijdrage te leveren aan OPG. Op 20 december besloot Nederland “maximaal twee stafofficieren” bij te dragen.<sup>33</sup> Vanaf 27 maart tot 23 april 2024 werd die inzet uitgebreid met de inzet van luchtverdedigings- en commandofregat Zr. Ms.

---

<sup>26</sup> Kamerstuk 29 521, nr 471, 8 maart 2024. De Nederlandse doelen zijn de facto gelijk aan de doelen van de drie operaties. Zie ook Kamerstuk 29 521, nr. 478, 5 april 2024.

<sup>27</sup> Zie Kamerstuk 29 521, nr. 471, 8 maart 2024.

<sup>28</sup> United Nations Security Council, 'Resolution 2722', in United Nations (ed.), (New York, NY, 2024). 10 januari 2024.

<sup>29</sup> Zie Kamerstuk 29 521, nr. 521, 12 januari 2024.

<sup>30</sup> In dit overzicht zijn de deelnemende landen opgenomen die bij aanvang van de operatie meededen.

<sup>31</sup> De *Combined Maritime Forces* zijn een door de VS geïnitieerd maritiem partnerschap van 46 landen dat maritieme veiligheid nastreeft door contra-terrorisme en contra-piraterij missies 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, contra-piraterij, maritieme veiligheid Rode Zee en maritieme veiligheid training.

<sup>32</sup> Ibid, Kamerstuk 29 521.

<sup>33</sup> Kamerstuk 27 925, nr. 963, d.d. 20 december 2023.

Tromp, dat gedurende de doorreis naar de Indo-Pacific aan OPG deelnam. De Zr.Ms. Tromp werd ingezet om aanvallen tegen de scheepvaart in de Rode Zee uit te schakelen. Ook leverde de Tromp *associated support* aan de in februari 2024 opgerichte EU-operatie *Aspides*.<sup>34</sup> De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie schreven dat de aanwezigheid van de Zr.Ms. Tromp bij zou dragen aan "het internationale signaal dat het belemmeren van vrije doorvaart niet geaccepteerd wordt."<sup>35</sup> De inzet zou ook bijdragen "aan het bestendigen van de gereedheid van de bemanning, omdat zij wordt ingezet in een context waarvoor zij is opgeleid."<sup>36</sup> Na vertrek van de Zr.Ms. Tromp uit de Rode Zee, is Nederland stafofficieren aan OPG blijven bijdragen.

## **2) EUNAVFOR Aspides**

Startdatum: 19 februari 2024. Operatie nog niet beëindigd.

Deelnemende landen: België, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Griekenland, Letland, Nederland en Zweden.<sup>37</sup>

Nederlandse bijdrage: Zr.Ms. Karel Doorman (3,5 maand) en 5-15 stafofficieren.

In EU-verband werd ook een militair antwoord op de Rode Zee-crisis geformuleerd: *EUNAVFOR Aspides* met haar operationele hoofdkwartier in Larissa, Griekenland. De operatiedoelstelling van *Aspides* is het "handhaven van vrijheid van doorvaart en bijdragen aan maritieme veiligheid." Daartoe zet *Aspides* vier schepen in: drie fregatten en een ondersteunend multifunctioneel schip. Die schepen voeren drie kernactiviteiten uit: zij escorteren de koopvaardij, beschermen hen tegen Houthi-aanvallen, en versterken het maritiem situatiewaakzaamheid. *Aspides* kan optreden in de gehele Rode Zee, de Golf van Aden en de Perzische Golf.

Nederland droeg aan *Aspides* bij door de inzet van *Joint Logistic Support Ship* Zr.Ms. Karel Doorman van 11 mei tot 8 augustus 2024. De Zr.Ms. Karel Doorman bood logistieke ondersteuning (d.w.z., brandstof, munitie en goederen), medische capaciteit en omgevingsbeelden (situatiewaakzaamheid). Daarnaast fungeerde de Zr.Ms. Karel Doorman van 15 juni tot 8 augustus als vlaggenschip van de Force Commander *Aspides*. Zr.Ms. De Karel Doorman leverde ook *associated support* aan OPG.<sup>38</sup> Nederland heeft vanaf het begin van de operatie ook maximaal vijf stafofficieren bij aan *Aspides* bijgedragen, wat in de periode dat de Zr.Ms. Karel Doorman het vlaggenschip was en de Force Commander leverde, werd uitgebreid tot vijftien stafofficieren.<sup>39</sup> Na vertrek van de Zr.Ms. Karel Doorman uit de Rode Zee, is Nederland maximaal vijf stafofficieren aan *ASPIDES* blijven bijdragen.<sup>40</sup>

## **3) Operation Poseidon Archer**

Startdatum: 11 januari 2024. Operatie nog niet beëindigd.

Deelnemende landen: Nederland, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Australië, Bahrein, Canada, Denemarken en Nieuw Zeeland.<sup>41</sup>

Nederlandse bijdrage: niet-operationele militaire steun middels 1 stafofficier.

De VS- en VK-geleide *Operation Poseidon Archer* (OPA) is de enige offensieve operatie van de drie. Op 3 januari 2024 kwamen de VS en 12 bondgenoten, waaronder Nederland, met een gemeenschappelijke verklaring. Daarin waarschuwden zij de Houthi's hun aanvallen in de Rode Zee direct te staken of de niet nader gespecificeerde gevolgen te aanvaarden.<sup>42</sup> Vanaf 12 januari bombardeerden de VS en VK Houthi-doelwitten in Jemen. Deze bombardementen en verdere luchtaanvallen door deze coalitielanden werden later '*Operation Poseidon Archer*' genoemd. OPA heeft als doel de militaire capaciteiten van de Houthi's te verminderen door middel van militair optreden tegen de militaire infrastructuur. OPA geniet geen publieke steun vanuit de regio (Midden-Oosten en Noord-Afrika), behalve van Bahrein waar ook het hoofdkwartier van de *Combined*

---

<sup>34</sup> In Kamerstuk 29 521 wordt *associated support* uitgelegd als: 'schip valt niet onder de bevelsstructuur van de operatie, maar kan wel waarnemingen delen met en/of op verzoek ondersteuning leveren aan de operatie.'

<sup>35</sup> Zie Kamerstuk 29 521, nr. 471, 8 maart 2024.

<sup>36</sup> Ibid, Kamerstuk 29 521.

<sup>37</sup> Deze deelnemende landen hebben gefluctueerd. Dit is de stand van zaken op het moment van besluitvorming t.a.v. Nederlandse bijdrage.

<sup>38</sup> Zie voetnoot 34.

<sup>39</sup> Kamerstuk 29 521, nr.489, 11 juni 2024.

<sup>40</sup> Deze inzet loopt nu tot 31 juli 2025 maar kan verlengd worden. Zie Kamerstuk 29521, nr. 471.

<sup>41</sup> Deze deelnemende landen hebben gefluctueerd. Dit is de stand van zaken op het moment van besluitvorming t.a.v. Nederlandse bijdrage.

<sup>42</sup> Governments of the United States; Australia; Bahrain; Belgium; Canada; Denmark; Germany; Italy; Japan; Netherlands; New Zealand; and the United Kingdom, 'Joint Statement on Houthi Attacks in the Red Sea', (2024).

*Maritime Forces* zit. Overigens voeren de VS en VK sinds begin 2024 ook eigenstandig (niet in OPA-verband) luchtaanvallen op Jemen uit.<sup>43</sup>

Nederland levert aan OPA “niet-operationele militaire steun” middels een stafofficier.<sup>44</sup> Denemarken is de enige andere EU-lidstaat die aan OPA bijdroeg.

### 2.2.3 Diplomatiek spoor

In aanvulling op de drie militaire operaties heeft Nederland ook ingezet op een diplomatiek spoor. Op 12 januari 2024 schreven de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie dat “de internationale gemeenschap, met inbegrip van Nederland en onder aanvoering van de Verenigde Staten, grote diplomatieke inspanningen [heeft] geleverd om te de-escaleren en de veiligheid in de Rode Zee en de westelijke Golf van Aden te herstellen.”<sup>45</sup> In die brief wordt het gebrek aan effect van de diplomatieke inspanningen tot de-escalatie tot dan toe genoemd als onderbouwing voor de militaire reactie van OPA.<sup>46</sup>

Op 8 maart 2024 schrijft het Nederlandse kabinet dat Nederland, Westerse partners en partners in de regio ook na aanvang van de militaire operaties diplomatieke druk op de Houthi's zijn blijven uitoefenen. De Houthi's zijn dan via verschillende kanalen verzocht hun aanvallen te staken en gesproken is “met partners in de regio ... over de rol van Iran en het belang van stabiliteit in de regio”. Het kabinet hoopt met diplomatieke druk “te komen tot stapsgewijze de-escalatie en het forceren van openingen richting een diplomatieke oplossing voor de instabiliteit rond de Rode Zee.” Concreter schrijven de betrokken ministers dat aan het diplomatieke spoor invulling zal worden gegeven door:

“Het aankakten van de Nederlandse zorgen voor wat betreft maritieme veiligheid in de Rode Zee gedurende gesprekken met regionale actoren, waaronder Houthi's, en met partnerlanden. Verder zet Nederland zich binnen de EU in 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.”<sup>47</sup>

Het diplomatieke spoor is minder vastomlijnd dan het militaire, en de precieze inhoud en afbakening zullen tijdens deze evaluatie verder moeten worden onderzocht. Relevant lijken in ieder geval de Nederlandse diplomatieke relaties met Jemen<sup>48</sup>, landen in de regio (zoals Oman, Egypte, Saudi-Arabië en Iran), westerse bondgenoten (zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) en multilaterale organisaties (EU, VN).

## 3. Doel evaluatie en onderzoeksvragen

### 3.1 Doel en afbakening

Het doel van deze evaluatie is om de bij de inzet in het Rode Zee gebied betrokken ministeries - het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het ministerie van Defensie (MinDef) – lessen te trekken

---

<sup>43</sup> Het is nog onduidelijk wat het onderscheid tussen OPA-luchtaanvallen en aparte VK en VS luchtaanvallen is, en waarom de VS en VK na enige maanden OPA hun luchtaanvallen niet meer in OPA-verband presenteerden. Zie bijvoorbeeld: Patrick Wintour, 'Houthis Say at Least 16 Killed in Uk and Us Strikes in Yemen', *The Guardian*, 2024-05-31 2024.

<sup>44</sup> Kamerstuk 29 521, nr. 467, d.d. 12 januari 2024 en Kamerstuk 29 521, nr. 469, d.d. 19 januari 2024.

<sup>45</sup> Kamerstuk 29 521, nr. 467, d.d. 12 januari 2024.

<sup>46</sup> Letterlijk staat er: “In weerwil van die dringende oproepen hebben Houthi-eenheden opnieuw aanvallen uitgevoerd in de Rode Zee en de westelijke Golf van Aden. In reactie daarop hebben de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk gewapend opgetreden tegen de militaire infrastructuur van de Houthi's...” Zie voetnoot 43.

<sup>47</sup> Kamerstuk 29 521, nr.471, 8 maart 2024.

<sup>48</sup> Nederland en Jemen hebben een decennia-oude relatie. Na de oliecrisis van 1973 heeft Nederland veel in haar relatie met Jemen geïnvesteerd, ook middels ontwikkelingssamenwerking sinds 1978. ‘Sinds het conflict in 2015 is de Nederlandse inzet in Jemen gericht op het bevorderen van een rechtvaardige en inclusieve vrede’ (Kamerstuk 29 521, nr. 471). Zo organiseerde het door Nederland gesponsorde Sana’a Center for Strategic Studies tussen 12 tot en met 15 juni 2023 het *Yemen International Forum* in Den Haag. In 2023 zei Jemens minister van buitenlandse zaken, ‘Nederland is een van de belangrijkste donoren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in Jemen’. Ministerie Van Buitenlandse Zaken, ‘De Vergeten Oorlog: 5 Vragen over Het Conflict in Jemen’, (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2023).



en verantwoording af te doen leggen over gemaakte keuzes en gevoerd beleid aan de Tweede Kamer. De evaluatie is primair gericht op de Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in het Rode Zee gebied. Dat was, volgens de Artikel 100-brieven, een 'geïntegreerde' inzet<sup>49</sup> en had als doel "het bevorderen van vrije doorvaart en de bescherming van scheepvaart". De Nederlandse doelen zijn daarmee gelijk aan de doelen van de operaties die plaatsvonden in het Rode Zee gebied (zie para 2.1.1). De Nederlandse inzet bestond uit twee componenten: een militaire en een diplomatieke.

Het gaat hier om Nederlandse militaire bijdragen aan *Operation Prosperity Guardian* en *EUNAVFOR Aspides*, niet-operationele militaire steun aan *Operation Poseidon Archer*, en een diplomatiek spoor (zie 2.2.2 en 2.2.3), dat gelijktijdig met de militaire inzet in het Rode Zee gebied loopt en hier mee samenhangt. In de evaluatie zal de focus ten aanzien van de operaties liggen op de Nederlandse bijdragen en niet op de bijdragen van andere landen. Omdat de doelen van de drie operaties gelijk zijn aan de doelen van Nederland zal de evaluatie wel ingaan op het doelbereik van de operaties, ook ter context voor eventuele bevindingen over de Nederlandse bijdragen.

De evaluatieperiode loopt van 19 november 2023 tot 8 augustus 2024. Het startpunt van de evaluatieperiode is wanneer de aanvalscampagne van de Houthi's in de Rode Zee van start ging en het eindpunt van de evaluatieperiode is toen de Zr.Ms. Karel Doorman vertrok uit de Rode Zee<sup>50</sup>, waarmee het zwaartepunt van de Nederlandse militaire bijdrage ten einde kwam. Bovendien lag de focus van de Artikel 100-brieven op de inzet van de Zr.Ms. Tromp en Zr.Ms. Karel Doorman. De evaluatie zal van voor én na de evaluatieperiode datgene meenemen wat relevant is voor het beantwoorden van de evaluatievragen.

In de evaluatie zal een onderscheid gemaakt worden tussen de aanzienlijke Nederlandse bijdragen aan *Operation Prosperity Guardian* en *EUNAVFOR Aspides* enerzijds en de zeer bescheiden niet-operationele militaire steun aan *Operation Poseidon Archer* anderzijds (zie 2.2.2). Niettemin was de bijdrage aan *Operation Poseidon Archer* onderdeel van de bredere Nederlandse inzet in het Rode Zee gebied en zal deze waar relevant wel degelijk worden meegenomen, bijvoorbeeld als het gaat om de besluitvorming. Naast de bijdragen aan de militaire operaties zal de evaluatie eveneens ingaan op het diplomatiek spoor, waarbij er onderzocht zal worden hoe aan dit spoor invulling werd gegeven<sup>51</sup>, welke doelen Nederland hiermee beoogde te bereiken en in hoeverre deze doelen zijn bereikt.

De evaluatie beoogt de **effectiviteit** van de Nederlandse inzet te onderzoeken.<sup>52</sup> Daarnaast zal dit onderzoek de **coherentie** van de Nederlandse inzet onderzoeken door te kijken op welke wijze Nederland invulling heeft gegeven aan zowel de militaire als de diplomatieke inzet in het Rode Zee gebied, inclusief de Nederlandse (politieke) besluitvorming en de voorbereiding die aan de inzet voorafging. Dit onderzoek beoogt na te gaan in hoeverre er sprake was van een geïntegreerd optreden waarbij er gekeken zal worden naar de samenhang tussen het diplomatieke en militaire spoor, en hoe de onderlinge afstemming door verschillende betrokken partijen verliep.

Inhoudelijk zal de evaluatie van de Nederlandse bijdragen aan maritieme veiligheid in de Rode Zee uit drie elementen bestaan.

1. Besluitvorming en opzet;
2. Uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten; en
3. De doelrealisatie.

Verder zal de evaluatie onderzoeken hoe tegenvallende of succesvolle resultaten kunnen worden verklaard en welke lessen er kunnen worden getrokken voor de besluitvorming over en opzet en uitvoering van toekomstige Nederlandse militaire en/of diplomatieke inzet in het Rode Zee gebied of soortgelijke inzet elders.

## 3.2 Onderzoeksvragen

### 3.2.1 Hoofdvraag

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

---

<sup>49</sup> Kamerstuk 29 521, nr. 471, 8 maart 2024; en Kamerstuk 29 521, nr. 478, 5 april 2024.

<sup>50</sup> De Zr.Ms. Tromp is al op 23 april 2024 vertrokken uit het Rode Zee gebied in de richting van de Stille Oceaan.

<sup>51</sup> Het diplomatieke spoor is minder vastomlijnd dan het militaire, en de precieze inhoud en afbakening zullen tijdens dit evaluatie verder moeten worden onderzocht. Zie 2.2.3.

<sup>52</sup> Zie 4.2 voor de uitdagingen en beperkingen van dit onderzoek.

### 3.2.2 Deelvragen

1. Bouwsteen 1: Besluitvorming en opzet.
  - a. Wat waren de militaire en diplomatieke (strategische) doelen van de Nederlandse inzet in het Rode Zee gebied?
  - 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. Bouwsteen 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. Bouwsteen 3: Doelrealisatie. Nederlandse inzet in de Rode Zee.
  - a. In hoeverre zijn de doelen<sup>53</sup> 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 termijn effecten) 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?

## 4. Methoden

### 4.1 Onderzoeks- en dataverzamelmethode

De evaluatie zal beoordelen in hoeverre de (strategische) doelen van de Nederlandse inzet in het Rode Zee gebied zijn bereikt en beschrijven hoe tegenvallende of succesvolle resultaten kunnen worden verklaard. Hiertoe zal het onderzoeksteam de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de Nederlandse inzet in het Rode Zee gebied in kaart brengen. Een beleidstheorie of 'theory of change' maakt inzichtelijk hoe een interventie zou moeten leiden tot het behalen van de doelstellingen.<sup>54</sup> Daarbij wordt gekeken naar de inzet van middelen (*input*), verrichte activiteiten en geleverde prestaties (*output*) van de Nederlandse bijdragen, beoogde doelen van Nederlandse inzet (*outcome*), en de achterliggende ambities (*impact*). Het opstellen van een beleidstheorie helpt om gefundeerde uitspraken te doen over de Nederlandse inzet in het Rode Zee gebied en het bereiken van doelen op de verschillende niveaus, en lessen te trekken over wat er goed en minder goed ging.

Om de beleidstheorie te reconstrueren zal de evaluatie in drie bouwstenen worden opgeknipt.

1. Besluitvorming en opzet van de Nederlandse bijdrage aan de drie operaties en het diplomatiek spoor;
2. De uitvoering van de Nederlandse bijdrage aan de operaties en het diplomatiek spoor; en
3. De doelrealisatie van de operaties en de Nederlandse militaire en diplomatieke inzet.

Hieronder wordt verder toegelicht op welke wijze deze drie delen worden vormgegeven, welke deelvragen worden beantwoord en aan de hand van welke type bronnen. Zie hiertoe ook de evaluatiematrix in onderstaand figuur 1.

#### 4.1.1 Bouwsteen I: Besluitvorming en opzet

Dit deel van de evaluatie zal zich richten op de besluitvorming ten aanzien van de Nederlandse militaire bijdragen aan *Operation Prosperity Guardian* en *EUNAVFOR Aspides*, de niet-militaire

---

<sup>53</sup> Zoals eerder beschreven zijn de Nederlandse doelen gelijk aan de doelen van de drie operaties die plaatsvonden in het Rode Zee gebied waardoor het zeer aannemelijk is dat in de evaluatie ingegaan wordt op het doelbereik van de drie missies zelf.

<sup>54</sup> Zie voor meer informatie Peter Van Der Knaap, Valérie Pattyn, and Dick Hanemaayer, *Beleidsvaluatie in Theorie En Praktijk: Het Ontwerpen En Uitvoeren Van Evaluatie- En Rekenkameronderzoek* (Meppel: Boom, 2023) at 77-81.

operationele bijdrage aan *Operation Poseidon Archer*, alsook op de oorsprong en opzet van de militaire en diplomatieke inspanningen. Er zal onderzocht worden hoe besluitvorming omtrent deelname aan de operaties verliep en wat de Nederlandse doelen waren, zowel formeel, als niet-formeel vastgelegd. Tevens zal er gekeken worden naar de doelen op de verschillende niveaus van de beleidstheorie (activiteit, *output* en later *outcome*- en *impact*-niveau). Tot slot zullen we uiteenzetten wat de precieze militaire en diplomatieke inzet is geweest, hoe deze inzet tot stand is gekomen, of er sprake was van samenhang (coherentie) ten aanzien van de militaire en diplomatieke inzet, en wat de onderliggende aannames van deze inzet waren. Het doel van deze bouwsteen is om de veronderstelde beleidstheorie van de Nederlandse inzet in het Rode Zee gebied te schetsen en beantwoordt daarmee vragen set 1 (a en b).

#### 4.1.2 Bouwsteen II: Uitgevoerde activiteiten en geleverde resultaten

Dit deel van de evaluatie richt zich op de uitvoering van de Nederlandse militaire bijdragen. Hierin zal onderzocht worden in hoeverre de Nederlandse doelen zijn bereikt op activiteiten (*input*) en *output*- niveau, ook wel de 'prestatiedoelen' of 'operationele doelen' genoemd.<sup>55</sup> Nederland heeft militair bijdragen aan *Operation Prosperity Guardian* en *EUNAVFOR Aspides* met verschillende middelen (activiteit-niveau), daarom zullen bij de beantwoording van de vraag (2a) deze twee operaties uitgesplitst worden. De Nederlandse niet-operationeel militaire bijdrage aan *Operation Poseidon Archer* was dermate klein dat deze niet meegenomen wordt in de beantwoording van deze vraag.<sup>56</sup> Wel zal er separaat naar het diplomatieke spoor gekeken worden. In dit deel zal er tevens geanalyseerd worden in hoeverre het Nederlandse optreden in het Rode Zee gebied coherent was (diplomatiek en militair) en hoe de onderlinge afstemming door verschillende betrokken partijen verliep, met als doel uitspraken te doen over de coherentie (2b). Verder zal de veronderstelde beleidstheorie en de aannames die daaraan ten grondslag lagen geanalyseerd worden, alsmede wat er goed en minder goed ging bij de uitvoering van de beleidstheorie in de praktijk (2c). Hiermee zal er antwoord gegeven worden op vragen set 2 (a, b, en c).

#### 4.1.3 Bouwsteen III: Doelrealisatie

Dit deel van de evaluatie zal kijken naar in hoeverre de Nederlandse militaire en diplomatieke doelen zijn bereikt of in hoeverre Nederland op weg is haar doelen te bereiken op *outcome*- en *impact*<sup>57</sup>-niveau en welke factoren hier al dan niet aan hebben bijgedragen. De Nederlandse strategische doelen waren "het bevorderen van vrije doorvaart en de bescherming van scheepvaart", wat overeenkomt met de operatiedoelen. Bijgevolg zullen er uitspraken gedaan worden over de doelrealisatie van de operaties. In dit deel zal er antwoord worden gegeven op vragen set 3 (a en b).

#### 4.1.4 Dataverzamelingmethoden

Om de deelvragen te beantwoorden zal het onderzoeksteam gebruikmaken van interviews en documentanalyse van (1) Interne en publieke documenten van de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie en documentatie vanuit de operaties<sup>58</sup> en van (2) publiek beschikbare literatuur, nieuwsberichten, databases.

Voor het analyseren van de data zal het onderzoeksteam gebruik te maken van het kwalitatieve analyseprogramma MaxQDA, waarbij de beschikbare data aan de hand van een coderingsschema geanalyseerd zal worden.

#### Documentanalyse

Het onderzoeksteam zal een analyse doen van overheids- en programmadocumenten van de betrokken ministeries. Dit betreft openbare stukken, waaronder Kamerstukken, procedurevoorschriften en andere stukken van regelende aard, maar ook interne stukken, waaronder verslagen of fiches van overleg- en stuurgroepen, interne berichtgeving, interne evaluatierapporten, interne werkafspraken, interne terugkoppelingen en rapportages vanuit de Rode Zee naar de betrokken ministeries, en EU-documentatie (t.a.v. *EUNAVFOR Aspides*) alsook, in

---

<sup>55</sup> Ibid. Van der Knaap et al: 81.

<sup>56</sup> Het onderzoeksteam focust zich op het evalueren van het beleid. Het evalueren van deze bijdrage op activiteit en output niveau zou de facto betekenen dat we de prestaties van een individu evalueren.

<sup>57</sup> Zie 4.2.1 over beperkingen t.a.v. evalueren impact.

<sup>58</sup> En waar relevant documenten van andere ministeries.

dien voorhanden, documentatie vanuit *Operation Prosperity Guardian*<sup>59</sup> en *Operation Poseidon Archer*<sup>60</sup>.

De analyse van interne documenten zal, naast de openbare overheidsdocumenten, aangevuld worden met een analyse van publiek beschikbare secundaire literatuur, nieuwsberichten, en kwantitatieve data. De kwantitatieve data die bijvoorbeeld voorhanden is, is die van ACLED<sup>61</sup> voor statistieken over de veiligheidssituatie in de Rode Zee, de Wereldbank data voor de impact op handel, en PortWatch<sup>62</sup> data over het scheepsverkeer in de Rode Zee. Daarnaast werkt het onderzoeksteam momenteel samen met het Datalab van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan onder andere een analyse van de Houthi-aanvallen in de Rode Zee, de Bab al-Mandab en de Golf van Aden (bv. hoeveelheid aanvallen, wanneer, en met welke wapens, verloop van de aanvallen).

### Interviews

Er zal gebruik worden gemaakt van semigestructureerde interviews. Interviews zullen of persoonlijk of per videoconferencing worden gedaan, afhankelijk van de verwachte kosten en baten van reizen of de mate van vertrouwelijkheid van de inhoud van het gesprek. Alle interviews worden afgenomen met *informed consent*. De interviews zijn vertrouwelijk en bevindingen op basis van de interviews zullen in het evaluatierapport niet herleidbaar zijn tot individuele respondenten.

Het IOB-onderzoeksteam zal interviews houden met verschillende categorieën respondenten. De precieze categorieën en selectie van respondenten binnen deze categorieën zullen tijdens het onderzoek worden gemaakt. Voor nu zijn de tentatieve categorieën echter (zie ook de evaluatiematrix):

- Huidige en tijdens de operaties betrokken beleidsmedewerkers van:
  - Ministerie van Defensie;
  - Ministerie van Buitenlandse Zaken (inclusief ambassades Sanaa, in de Golf regio, PV EU, en politieke adviseurs van de operaties.
- Uitgezonden personeel Defensie:
  - Tijdens de operaties uitgezonden bemanningsleden van zowel de Zr.Ms. Tromp als de Zr.Ms. Karel Doorman;
  - Tijdens de operaties uitgezonden Nederlandse stafofficieren en politieke adviseurs van de operaties;
  - Uitgezonden Nederlandse militairen aan het maritiem veiligheidscentrum in Brest (Frankrijk).
- Bondgenoten van Nederland:
  - Medewerkers van het operationeel hoofdkwartier (OHQ) *EUNAVFOR Aspides* in Larissa (Griekenland) en van *EUNAVFOR Aspides* partnerlanden, bijvoorbeeld Griekenland, Italië, en Frankrijk;
  - Medewerkers van het hoofdkwartier *Operation Prosperity Guardian* bij de *Combined Maritime Forces* (Taskforce 153) in Bahrein en van partnerlanden, bijvoorbeeld het VK en de VS;
  - *Operation Poseidon Archer* partnerlanden, bijvoorbeeld het VK en de VS.
- Leden van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KvNR).
- Leden van de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK).
- (Internationale) Wetenschappers, onderzoekers en denktankmedewerkers – waaronder vanuit Jemen en de MENA-regio.

---

<sup>59</sup> Voor deze operatie is er mogelijk relevante documentatie beschikbaar vanuit Taskforce 153 van de Combined Maritime Forces (CMF), een internationaal maritiem hoofdkwartier gevestigd in Bahrein. Vraag is in hoeverre we hier toegang tot krijgen.

<sup>60</sup> Voor deze operatie is er mogelijk relevante documentatie beschikbaar vanuit het Combined Air Operations Command in Qatar, maar hier is het de vraag in hoeverre het relevant is en of we hier toegang tot gaan krijgen.

<sup>61</sup> ACLED staat voor Armed Conflict Location & Event Data. Deze organisatie doet aan dataverzameling, analyse en 'crisismapping' en beschikt over o.a. een dashboard waarin de Houthi aanvallen in de Rode Zee zijn weergegeven.

<sup>62</sup> PortWatch is een samenwerkingsproject tussen het Internationale Monetair Fonds (IMF) en het Environmental Change Institute aan de Universiteit van Oxford. Dit platform kan gebruikt worden om te onderzoeken hoe wereldwijde toeleveringsketens worden blootgesteld aan huidige en toekomstige verstoringen van havenactiviteiten. PortWatch is ontwikkeld in samenwerking met ESRI, het United Nations Global Platform, de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie. Zie <https://portwatch.imf.org/pages/about>

## Figuur 1: Evaluatiematrix

In deze evaluatiematrix wordt uiteengezet hoe onderzoeksvragen 1 t/m 3 en de drie bouwstenen samenhangen, en naar wat voor vragen per bouwsteen gekeken zal worden. Er is steeds grijs gearceerd naar welk aspect gekeken wordt.

Onderzoeksvragen	1a) Wat waren de militaire en diplomatieke (strategische) doelen van de Nederlandse inzet in het Rode Zee gebied?		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?		2a) In hoeverre zijn de doelen op activiteit en output-niveau 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 minder goed? (bijvoorbeeld: realistische doelen gegeven context, beschikbare tijd, ingezette middelen; samenwerking tussen de verschillende operaties etc.)		3a) In hoeverre zijn de doelen van de Nederlandse militaire inzet op outcome-niveau bereikt worden?		3b) In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de Nederlandse militaire inzet op en impact-niveau (lange termijn effecten) 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?		Bronnen (o.a., maar niet beperkt tot)	
	Elementen																			
<b>Bouwsteen I Besluitvorming en opzet.</b>																				
Waarom besloot het Nederlands kabinet middelen (militair en diplomatiek) in te zetten in het Rode Zee gebied? Wat was het probleem? Wat waren de Nederlandse belangen?																				<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100).</li> <li>Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF.</li> <li>Analyse van wetenschappelijke en grijze literatuur.</li> <li>Analyse van databases (bv. PortWatch, ACLED).</li> </ul>
Wat waren de (belangrijkste) formele Nederlandse doelen van de Nederlandse inzet in de Rode Zee (bijv. economische stabiliteit, regionale stabiliteit, handhaven mare liberum)? In hoeverre sloten deze doelen aan bij de operatiedoelen?																				<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100).</li> <li>Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF, en indien opportuun de KNVR en rederijen.</li> </ul>
Waren er niet-formeel vastgelegde doelen en zo ja, wat waren deze doelen?																				<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF, en indien opportuun de KNVR en rederijen.</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
Wat waren de doelen van Operation Prosperity Guardian, Operation Poseidon Archer, en EUNAFVOR Aspides?																				<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100).</li> <li>Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>Analyse stukken van operaties zelf / bondgenoten.</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF.</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
Hoe zag de Nederlandse inzet eruit en hoe is deze tot stand gekomen?																				<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100).</li> <li>Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF.</li> </ul>

Waarom is voor deze inzet gekozen en welke aannames lagen hieraan ten grondslag?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100).</li> <li>Analyse beleidsdocumenten (bv. Berichtenverkeer, fiches mails).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF.</li> </ul>
In hoeverre is er bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet nagedacht over neveneffecten en risico's? Op welke neveneffecten werd geanticipeerd? En op welke risico's?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100).</li> <li>Analyse beleidsdocumenten (bv. Berichtenverkeer, fiches mails).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF.</li> </ul>
Welke partijen speelden er een rol bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet in de Rode Zee? Hoe verliep de (interdepartementale) samenwerking bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet in de Rode Zee? In hoeverre werd vooraf nagedacht over de samenhang van de verschillende bijdragen die werden geleverd?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers BZ en DEF, de KNVR en NVKK, en evt. Ministerie I&amp;W.</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
<b>Bouwsteen II Uitgevoerde activiteiten en geleverde resultaten</b>										
<b>I. Operation Prosperity Guardian</b>										
Wat waren de OP-orders van de Zr. Ms. Tromp? Zijn de operationele doelen bereikt?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse beleidsdocumenten DEF.</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
Wat waren de OP-orders van de uitgezonden stafofficieren (indien aanwezig)? Zijn de operationele doelen bereikt?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse beleidsdocumenten DEF.</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
Hoe beoordelen bondgenoten het Nederlands optreden en hoe verliep de samenwerking?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Interviews OPG bondgenoten (bvVS, VK, GRI).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
In hoeverre sloot de Nederlandse inzet aan op de behoefte van <i>Operation Prosperity Guardian</i> ?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Interviews OPG bondgenoten (bvVS, VK, GRI).</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
<b>II. EUNAFVOR Aspides</b>										
Wat waren de OP-orders van de Zr. Ms. Karel Doorman? Zijn de operationele doelen bereikt?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse beleidsdocumenten DEF.</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
Wat waren de OP-orders van de uitgezonden stafofficieren (indien aanwezig)? Zijn de operationele doelen bereikt?										<ul style="list-style-type: none"> <li>Analyse beleidsdocumenten DEF.</li> <li>Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>

Hoe beoordelen EU-bondgenoten het Nederlands optreden en hoe verliep de samenwerking?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interviews EU en EU bondgenoten (bv.PSC, GRI, ITA, FRA).</li> <li>•Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>•Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
In hoeverre sloot de Nederlandse inzet aan op de behoefte van EUNAFVOR Aspides?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interviews EU en EU bondgenoten (bv.PSC, GRI, ITA, FRA).</li> <li>•Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>•Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
<b>III. Operation Poseidon Archer</b>										
Hoe beoordelen bondgenoten de Nederlandse deelname? Hoe verliep de samenwerking?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interviews OPA bondgenoten (bv.VS en VK).</li> <li>•Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>•Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
<b>IV. Diplomatiek spoor</b>										
Wat wilde Nederland bereiken met het diplomatieke spoor, wat waren de activiteiten en zijn de beoogde resultaten bereikt?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100).</li> <li>•Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>•Interviews beleidsmedewerkers BZ (inclusief posten in de regio). Indien opportuun interviews regionale partners.</li> </ul>
<b>Coherentie</b>										
In hoeverre waren de drie operaties coherent (intelligence, associated support etc.)?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interviews staf van de operaties.</li> <li>•Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>•Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
Konden de drie operaties onafhankelijk van elkaar uitgevoerd worden?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interviews staf van de operaties.</li> <li>•Interviews beleidsmedewerkers DEF (indien opportuun BZ).</li> <li>•Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
Hoe verliep de interdepartementale samenwerking gedurende de Nederlandse inzet in de Rode Zee? Hoe verliep de afstemming tussen enerzijds de diplomatieke inzet en de inzet in de drie operaties anderzijds?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>•Interviews BZ (Den Haag en de relevante posten).</li> <li>•Interviews DEF (Den Haag en uitgezonden personeel).</li> </ul>
In hoeverre sloot de Nederlandse diplomatieke inzet aan op de militaire inzet? In hoeverre was er sprake van spanning tussen de diplomatieke en militaire inzet?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Analyse van kamerstukken (o.a. artikel 100)</li> <li>•Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails)</li> <li>•Interviews beleidsmedewerkers BZ (inclusief posten in de regio) en DEF.</li> </ul>
Hoe beoordelen andere (Nederlandse) stakeholders (bv.reders, ngo's) de Nederlandse inzet?										<ul style="list-style-type: none"> <li>•Interviews KNVR en NVKK, en evt. Ministerie I&amp;W.</li> <li>•Interviews experts.</li> <li>•Interviews NGOs.</li> </ul>

Bouwsteen III Doelrealisatie ( <i>outcome</i> en <i>impact</i> ).									
Wat is de situatie in het Rode Zee-gebied na inzet? In hoeverre zijn de Nederlandse militaire doelen op <i>outcome</i> niveau bereikt? In hoeverre ligt het in de lijn der verwachting dat de doelen van de Nederlandse militaire inzet op - en <i>impact</i> -niveau (lange termijn effecten) bereikt worden? Waarom wel, waarom niet?									<ul style="list-style-type: none"> <li>-Analyse van wetenschappelijke en grijze literatuur.</li> <li>-Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>-Interviews beleidsmedewerkers BZ, DEF en experts.</li> <li>-Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> <li>-Analyse van databases (bv. PortWatch, ACLED).</li> </ul>
In hoeverre zijn de doelen op <i>outcome</i> -niveau van Operation Prosperity Guardian, Operation Poseidon Archer, en EUNAFVOR Aspides bereikt? Zijn de operaties op weg hun doelen op <i>impact</i> -niveau te bereiken? Waarom wel / niet?									<ul style="list-style-type: none"> <li>-Analyse van wetenschappelijke en grijze literatuur.</li> <li>-Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>-Interviews beleidsmedewerkers BZ, DEF en experts.</li> <li>-Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>
In hoeverre zijn de Nederlandse diplomatieke doelen op <i>outcome</i> -niveau bereikt? Ligt het in de lijn der verwachting dat de diplomatieke doelen op <i>impact</i> -niveau bereikt gaan worden? Waarom wel / niet?									<ul style="list-style-type: none"> <li>-Analyse van wetenschappelijke en grijze literatuur.</li> <li>-Analyse beleidsdocumenten BZ en DEF (bv. Berichtenverkeer, fiches, mails).</li> <li>-Interviews beleidsmedewerkers BZ, DEF en indien opportuun experts.</li> <li>-Interviews uitgezonden personeel DEF.</li> </ul>



## 4.2 Uitdagingen en beperkingen

### 4.2.1 Geen impactevaluatie

Voor het meten van de *impact* van de Nederlandse militaire bijdragen aan *Operation Prosperity Guardian* en *EUNAVFOR Aspides*, niet-operationele militaire steun aan *Operation Poseidon Archer* en de diplomatieke inzet dient het causale verband tussen wat Nederland deed en in hoeverre de doelen op *outcome*- en *impact*-niveau zijn behaald onderzocht te worden. Dit causale verband is echter moeilijk vast te stellen. Allereerst omdat Nederland in coalitieverband heeft geopereerd in een complexe context in een tal verschillende operaties naast elkaar, waarbij het moeilijk is eventuele impact te attribueren aan specifiek Nederland. Daarnaast is het net als bij ieder historisch onderzoek, per definitie niet mogelijk om de huidige situatie in het Rode Zee gebied te vergelijken met hoe de situatie zou zijn geweest zonder (de Nederlandse bijdragen aan) *Operation Prosperity Guardian*, *EUNAVFOR Aspides*, en *Operation Poseidon Archer*. Dit geldt eveneens voor de (Nederlandse) diplomatieke inzet die er is geweest om de aanvallen van de Houthi's te laten stoppen om zo de maritieme veiligheid in de Rode Zee te herstellen. Een derde belemmerende factor is dat de operaties in het Rode Zee gebied, alsook de diplomatieke inzet, nog altijd voortduren. Hoewel de Houthi's als gevolg van het staakt-het-vuren in Gaza hebben aangekondigd hun aanvallen op de commerciële scheepvaart te staken – op schepen die eigendom zijn van Israëlische rederijen of varen onder Israëlische vlag na<sup>63</sup> – is het de vraag of de Houthi's zich hier aan zullen houden en is het op dit moment nog niet duidelijk wat dit voor gevolgen voor de inzet (militair en diplomatiek) in het Rode Zee gebied zal hebben.

Een evaluatie kan in zo'n situatie, in plaats van het meten van de precieze *impact* van operatiebijdragen, beter beogen een uitspraak te doen over de waarschijnlijkheid dat de Nederlandse operatiebijdragen, in combinatie met de diplomatieke inzet, hebben bijgedragen aan het behalen van de beoogde doelen (*outcome*), zoals het beschermen van de scheepvaart, en achterliggende ambities (*impact*) van zowel de operaties als van Nederland<sup>64</sup>, zoals vrije doorvaart en maritieme veiligheid in het Rode Zee gebied.

Er zal ook gekeken worden naar in hoeverre de doelen feitelijk zijn behaald. Hiermee zullen geen betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan over de impact van de Nederlandse bijdragen in het Rode Zee gebied. Maar het is wel belangrijk als context voor de resultaten van de Nederlandse bijdrage, en er kunnen lessen uit volgen voor toekomstige missiebijdragen.

Ook kan er gekeken worden naar de inzet van middelen (*input*), de verrichte activiteiten en de geleverde prestaties (*output*) van de Nederlandse bijdragen aan *Operation Prosperity Guardian* en *EUNAVFOR Aspides*<sup>65</sup> in combinatie met de diplomatieke inzet. Eveneens naar wat goed of minder goed is gegaan in de opzet en uitvoering van de beleidstheorie (zie 4.1).

### 4.2.2 Dataverzameling

Het onderzoeksteam is voor het verkrijgen van data en contactgegevens van uitgezonden militairen grotendeels afhankelijk van de medewerking van medewerkers van BZ en MinDef. IOB heeft echter volledig en ongehinderd toegang tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken. Dit geldt tevens voor staatsgeheime of anderszins gerubriceerde documenten, mits de betrokken onderzoekers de benodigde veiligheidsscreening hebben ondergaan en in het bezit zijn van een geldige veiligheidsmachtiging. Zie voor meer informatie hierover 4.3.3. Bij het verkrijgen van de benodigde informatie vanuit MinDef wordt het onderzoeksteam ondersteund door de Afdeling Evaluaties (AEVAL) vanuit dit Ministerie.

Daarnaast zou informatiedeling met betrekking tot *Operation Prosperity Guardian*, *EUNAVFOR Aspides*, en *Operation Poseidon Archer* mogelijk problemen kunnen opleveren omdat deze operaties nog lopen en ze in coalitieverband plaatsvinden. Het is dus niet uit te sluiten dat bepaalde gevoelige data of informatie waar het onderzoeksteam om vraagt niet (direct) verstrekt kan worden.

---

<sup>63</sup> Stieven Ramdharie, 'Houthi's Stoppen Aanvallen Op Scheepvaart, Schepen Israël Nog Wel Doelwit', *Volkskrant*, 2025-01-20 2025.

<sup>64</sup> Immers hangen de Nederlandse doelen in het Rode Zee gebied nauw samen met die van de operaties, namelijk het bevorderen van maritieme veiligheid, vrije doorvaart en beschermen van scheepvaartverkeer.

<sup>65</sup> Zie voetnoot 55 t.a.v. het evalueren op input en output niveau van de Nederlandse bijdrage aan *Operation Poseidon Archer*.

### 4.2.3 Bias

Bij het doen van dit onderzoek zal er rekening worden gehouden met vormen van bias die mogelijk plaats kunnen vinden. Te denken valt aan *recall bias*, immers, we vragen respondenten naar gebeurtenissen uit het verleden, waarbij er altijd het risico bestaat dat niet iedereen zich alles even nauwkeurig kan herinneren. Deze evaluatie kijkt echter naar een vrij recente periode waardoor geïnterviewden de feiten en gebeurtenissen nog relatief vers in het geheugen zullen hebben. Daarnaast werkt bijvoorbeeld MinDef met verschillende soorten rapportages, waaronder dagelijkse rapporten. Er zouden dus voldoende geschreven bronnen moeten zijn om hetgeen uit de interviews naar voren komt te trianguleren.

Zoals in 4.2.2 is beschreven is het onderzoeksteam voor het verkrijgen van data grotendeels afhankelijk van de medewerking van medewerkers van BZ en MinDef (zie ten aanzien van het verkrijgen van de benodigde informatie 4.3.3). Het onderzoeksteam zal zich echter niet beperken tot data verkregen vanuit de betrokken ministeries. Om een gebalanceerd beeld te krijgen zal waar mogelijk gebruik worden gemaakt van openbare bronnen, alsook interviews met bijvoorbeeld experts uit de regio.

## 4.3 Ethische overwegingen

### 4.3.1 Negatieve gevolgen publicatie

Hoewel het onderzoeksteam vooral ex post evalueert (terugkijkend), lopen de operaties in het Rode Zee gebied nog en vinden er nog altijd Nederlandse diplomatieke inspanningen plaats. Aangezien het IOB-rapport openbaar wordt en naar de Tweede Kamer verstuurd zal worden, is het van belang dat er geen zaken in het rapport staan die de voortgang van de operaties en diplomatieke betrekkingen beschadigen. Het onderzoeksteam zal hier uiteraard zelf scherp op zijn, maar verzoekt de vertegenwoordigers van MinDef en BZ in de externe referentiegroep hier ook aandacht aan te besteden wanneer zij de stukken lezen. Daarnaast zal de evaluatie zich beperkt uitlaten over militair-operationele zaken.

### 4.3.2 Vertrouwelijkheid en datagebruik

Alle interviews worden afgenomen met *informed consent*. Onderzoekers leggen uitgebreid de *informed consent*-procedure uit aan respondenten. Dat wil zeggen dat er expliciete aandacht besteed wordt aan het uitleggen dat de deelname aan een interview gebeurt op vrijwillige basis, dat er de mogelijkheid bestaat om niet te antwoorden of het interview te stoppen, en dat de interviews vertrouwelijk zijn. Dit laatste betekent onder meer dat de namen van de respondenten niet in het rapport staan en dat er geen bevindingen herleidbaar naar personen zijn opgeschreven. Bij *Operation Prosperity Guardian* en *Operation Poseidon Archer* gaat het vermoedelijk om een beperkt aantal personen dat is uitgezonden wat de kans op herleidbaarheid vergroot. Informatie omtrent deze operaties zal het onderzoeksteam uiteraard trianguleren met andere bronnen, bijvoorbeeld interviews op de departementen (MinDef en BZ). Het onderzoeksteam zal hier scherp op zijn, maar verzoekt ook hier de vertegenwoordigers van MinDef en BZ in de externe referentiegroep om daar aandacht aan te besteden wanneer zij de stukken lezen.

Interviewverslagen worden geanonimiseerd opgeslagen op een afgesloten digitale ruimte waar alleen leden van het onderzoeksteam bij kunnen. Bij de verwerking van persoonsgegevens zal worden voldaan aan de AVG.

### 4.3.3 Toegang tot documenten en omgang met gerubriceerde informatie

Conform het besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 27 mei 2019, nr. MinBuZa.2019.3926-31, heeft IOB volledig en ongehinderd toegang tot alle gegevens waarover de beleidsdirecties en uitvoeringsorganisaties beschikken. Dit geldt ook voor staatsgeheime of anderszins gerubriceerde documenten, mits de betrokken onderzoekers de benodigde veiligheidsscreening hebben ondergaan en in het bezit zijn van een geldige veiligheidsmachtiging.

De aan dit onderzoek toegewezen IOB-onderzoekers hebben een veiligheidsonderzoek ondergaan voor toegang tot informatie op het niveau NATO COSMIC TOP SECRET / EU TOP SECRET. Gerubriceerde geschreven (digitale) bronnen zullen waar nodig alleen op standalone computers of in een beveiligde omgeving binnen de ministeries ingezien worden. Staatsgeheime bronnen zullen uiteraard niet worden geciteerd in het onderzoeksrapport. De vertegenwoordigers van de betrokken beleidsdirecties in de referentiegroep zullen worden gevraagd de onderzoekers te attenderen op mogelijk uit veiligheidsoverwegingen gevoelige verwijzingen in het evaluatierapport.

## 5. Producten

Alle rapporten worden gepubliceerd op de IOB-website en gedeeld met de Tweede Kamer. IOB behoudt zich het recht voor om rapporten voorafgaand aan publicatie onder embargo te delen met derden, waaronder de media.

Het evaluatieteam voorziet de oplevering van de volgende producten:

Product	Taal
Eindrapport	Nederlands & Engels
Managementsamenvatting	Nederlands & Engels

## 6. Planning

De planning voor deze evaluatie op hoofdlijnen is als volgt:

Onderdeel	Planning
Eerste bijeenkomst referentiegroep	Januari 2025
Vaststelling ToR	Januari/februari 2025
Eerste analyse op hoofdlijnen	Juni 2025
Tweede bijeenkomst referentiegroep	Juli 2025
Oplevering concept eindrapport	Oktober 2025
Derde bijeenkomst referentiegroep	November 2025
Vaststelling eindrapport	December 2025
Publicatie en verzending naar de Tweede Kamer	Jan-maart 2026, afhankelijk van termijn Kabinetsreactie

## 7. Kwaliteitszorg

### 7.1 Evaluatieteam

De evaluatie wordt uitgevoerd door IOB, de onafhankelijke onderzoek- en evaluatiedirectie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze directie opereert onafhankelijk van de beleidsdirecties en heeft een eigenstandige positie binnen BZ. Het evaluatieteam bestaat uit Bruno Braak en Paul Westerhof van IOB. Vanaf medio maart 2025 zal het team uitgebreid worden met Rens Willems en Trix van Mierlo van IOB.

### 7.2 Klankbordgroep

De intercollegiale toetsing wordt gedaan door een klankbordgroep met de volgende IOB-stafleden:

Naam
Koen Sizoo (VZ)
Alexander Otgaar
Echica van Kelle
Joes de Natris
Johannes Claes

## 7.3 Externe referentiegroep

De evaluatie wordt begeleid en op kwaliteit getoetst door een externe referentiegroep (ERG) met de volgende leden:

<b>Naam</b>	<b>Functie/organisatie</b>	<b>Rol in ERG</b>
Koen Sizoo	Clusterhoofd IOB/BZ	Voorzitter
Peter v.d. Knaap	Directeur IOB	Toehoorder
Michiel Emmelkamp	Clustercoördinator Missies en Operaties, Directie Veiligheidsbeleid, afdeling Politieke en Militaire Aangelegenheden (DVB/PM), Ministerie van Buitenlandse Zaken	Vertegenwoordiger beleidsdirectie Buitenlandse Zaken
Thys Hoekman	Clustercoördinator Golf, Directie Noord Afrika en Midden-Oosten (DAM), Ministerie van Buitenlandse Zaken	Vertegenwoordiger beleidsdirectie Buitenlandse Zaken
LTKOLMARNIS Didier Buddelmeijer	Senior Stafofficier Evaluaties bij afdeling Evaluaties (AEVAL), Ministerie van Defensie	Vertegenwoordiger evaluatieafdeling Defensie
Tessa van der Miesen	Clustercoördinator Missies en Operaties, Directie Internationale Aangelegenheden (DIA), Ministerie van Defensie	Vertegenwoordiger beleidsdirectie Defensie
Willemijn Verkoren	Associate Professor Conflict Studies & International Relations, Radboud University Nijmegen	Externe deskundige
Laila al-Zwaini	Arabist & jurist, oprichter Re: Orient	Externe deskundige
LTZ1 W.M. (Matthijs) Ooms MSc MA	Docent-promovendus Krijgswetenschappen. PhD-onderzoek naar maritieme handelsbescherming	Externe deskundige

De ERG is verantwoordelijk voor de externe kwaliteitscontrole van deze evaluatie. De ERG heeft als taak inhoudelijk en methodologisch commentaar en advies te leveren op de ToR en op het eindrapport, gericht op vaststelling van deze teksten. De ERG adviseert daarmee het onderzoeksteam, de directeur van IOB en de manager kwaliteitszorg. Dit advies is niet bindend. Wanneer een lid van de ERG het oneens is en blijft met de inhoud of conclusies van een rapport kan hij/zij hier schriftelijk kennis van geven. Zo nodig kan een verklaring in het rapport worden opgenomen.

## Gebruikte afkortingen

ACLED	Armed Conflict Location & Event Data
AEVAL	Afdeling Evaluaties, Ministerie van Defensie
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DAM	Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
EEAS (EDEO)	European External Action Service (Europese Dienst voor extern optreden)
ERG	Externe Referentiegroep
EULS	EU lidstaten
EUNAVFOR Aspides	EU Naval Force Operation Aspides
FTE	Full Time Equivalent
IOB	Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie
KBG	Klankbordgroep
KVNR	Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
MENA	Middle East and North Africa
MinDef	Ministerie van Defensie
NVKK	Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij
OPA	Operation Poseidon Archer
OPG	Operation Prosperity Guardian
PSC	Political and Security Committee
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten (van Amerika)

## Referenties

- Al Jazeera (2025), 'Yemen's Houthis to only target Israel-linked ships following Gaza ceasefire', *Al Jazeera*.
- Baabood, Abdullah (2021), 'Omani Perspectives on the peace process in Yemen', (Berlin: Berghof Foundation).
- Blanchard, Christopher M (2024), 'Yemen: Conflict, Red Sea Attacks, and U.S. Policy.', (Washington, D.C.: Congressional Research Service).
- Bogetic, Zeljko, et al. (2024), 'Dire Strait: The Far-Reaching Impact of the Red Sea Shipping Crisis', *MENA FCV Economic Series Brief* (Washington: World Bank).
- Brandt, M. (2017), *Tribes and Politics in Yemen: A History of the Houthi Conflict* (Oxford University Press).
- Choukeir, Jana (2025), 'Yemen's Houthis free crew of Galaxy Leader after over a year, Al Masirah TV reports', *Reuters*, 2025-01-22.
- Gambrell, Jon (2024), 'Yemen's Houthi rebels launch drone boat that hits ship in Red Sea as missile strikes another', *AP News*, 2024-10-01.
- Gass, Nick 'White House defends Yemen strategy as Iran-backed rebels surge', <<https://www.politico.com/story/2015/03/josh-earnest-yemen-houthis-white-house-hadi-116411>>, accessed 2025-01-30.
- Governments of the United States; Australia; Bahrain; Belgium; Canada; Denmark; Germany; Italy; Japan; Netherlands; New Zealand; and the United Kingdom (2024), 'Joint Statement on Houthi Attacks in the Red Sea'.
- International Crisis Group 'Yemen', *Crisis Watch: Middle East and North Africa* <<https://www.crisisgroup.org/crisiswatch/database?location%5B0%5D=90&page=1>>, accessed.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2023), 'De vergeten oorlog: 5 vragen over het conflict in Jemen', (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken).
- Nagi, Ahmed 'Catching Up on the Back-channel Peace Talks in Yemen', *Q&A Middle East & North Africa* <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/catching-back-channel-peace-talks-yemen>>, accessed 2025-01-30.
- (2024), 'Houthi Strikes, Red Sea Shipping and Yemen's War', *Hold Your Fire* (Washington, D.C.: International Crisis Group).
- Nevola, Luca and d'Hauthuille, Valentin (2024), 'Six Houthi drone warfare strategies: How innovation is shifting the regional balance of power', (Armed Conflict Location & Event Data).
- Office of the Special Envoy of the Secretary General for Yemen (2023), 'Grundberg welcomes recent momentum for peace in Yemen'.
- Ramdhari, Steven (2025), 'Houthi's stoppen aanvallen op scheepvaart, schepen Israël nog wel doelwit', *Volkscrant*, 2025-01-20.
- Reuters (2025), 'Israel, Hamas reach ceasefire deal designed to end 15-month Gaza war', *Reuters*, 2025-01-15.
- Stewart, Phil (2025), 'Trump designates Yemen's Houthis as a 'foreign terrorist organization'', *Reuters*, 2025-01-22.
- U.S. Central Command (2024), 'Feb. 17 Summary of Red Sea Activities', (MacDill AFB, FL).
- UNFPA Yemen Country Office (2023), '2023 UNFPA Humanitarian Response in Yemen'.
- United Nations Security Council (2024), 'Resolution 2722', in United Nations (ed.), (New York, NY).
- van der Knaap, Peter, Pattyn, Valérie, and Hanemaayer, Dick (2023), *Beleidsvaluatie in theorie en praktijk: Het ontwerpen en uitvoeren van evaluatie- en rekenkameronderzoek* (Meppel: Boom).
- Wintour, Patrick (2024), 'Houthis say at least 16 killed in UK and US strikes in Yemen', *The Guardian*, 2024-05-31.

## Kamerstukken

Tweede Kamer-leden Kerstens en van Oijk, 'Bestrijding internationaal terrorisme: motie', Kamerstuk 27925, nr 697, 6 februari 2020, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-697.html>, (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Tweede Kamer-leden Bosman, Van Helvert, Sjoerdsma, Kerstens en Van Oijk, 'Bestrijding internationaal terrorisme: motie', Kamerstuk 27925, nr 699, 6 februari 2020, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-27925-699.html>, (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Minister van Defensie en Minister van Buitenlandse Zaken, 'Bestrijding internationaal terrorisme', Kamerstuk 27925, nr 963, 20 december 2023, [www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D50463](http://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D50463) (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Defensie, 'Nederlandse deelname aan vredesmissies', Kamerstuk 29 521, nr. 465, 22 december 2023, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-465.html> (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Defensie, 'Nederlandse deelname aan vredesmissies', Kamerstuk 29 521, nr. 467, 12 januari 2024, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-467.html> (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Defensie, 'Nederlandse deelname aan vredesmissies', Kamerstuk 29 521, nr. 469, 19 januari 2024, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-469.html> (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Defensie, 'Nederlandse deelname aan vredesmissies', Kamerstuk 29 521, nr. 471, 8 maart 2024, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-471.html> (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Defensie en Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Nederlandse deelname aan vredesmissies', Kamerstuk 29 521, nr. 478, 5 april 2024, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-478.html> (geraadpleegd op 30 januari 2025).

Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Defensie en Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, 'Nederlandse deelname aan vredesmissies', Kamerstuk 29 521, nr. 489, 11 juni 2024, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29521-489.html> (geraadpleegd op 30 januari 2025).

*IOB Terms of Reference - Nederlandse Inzet In de Rode Zee*

Uitgebracht door:

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

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Januari 2025  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)