



Samenvatting | *IOB Evaluatie*

De vrije zee onder vuur

Evaluatie Nederlandse inzet op
maritieme veiligheid in de Rode Zee

December 2025

Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in de Rode Zee | IOB | Samenvatting evaluatie Nederlandse inzet op maritieme veiligheid in de Rode Zee | IOB | Samenvatting e



Samenvatting

Inleiding

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

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

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

| 2 |

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

Conclusies

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

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

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

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

De doelstellingen van de Nederlandse militaire bijdragen zijn grotendeels bereikt

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

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

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

Nederland is flexibel omgegaan met veranderende omstandigheden

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

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

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

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

Verskillende factoren belemmerden de effectiviteit van Operation Prosperity Guardian en Aspides

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

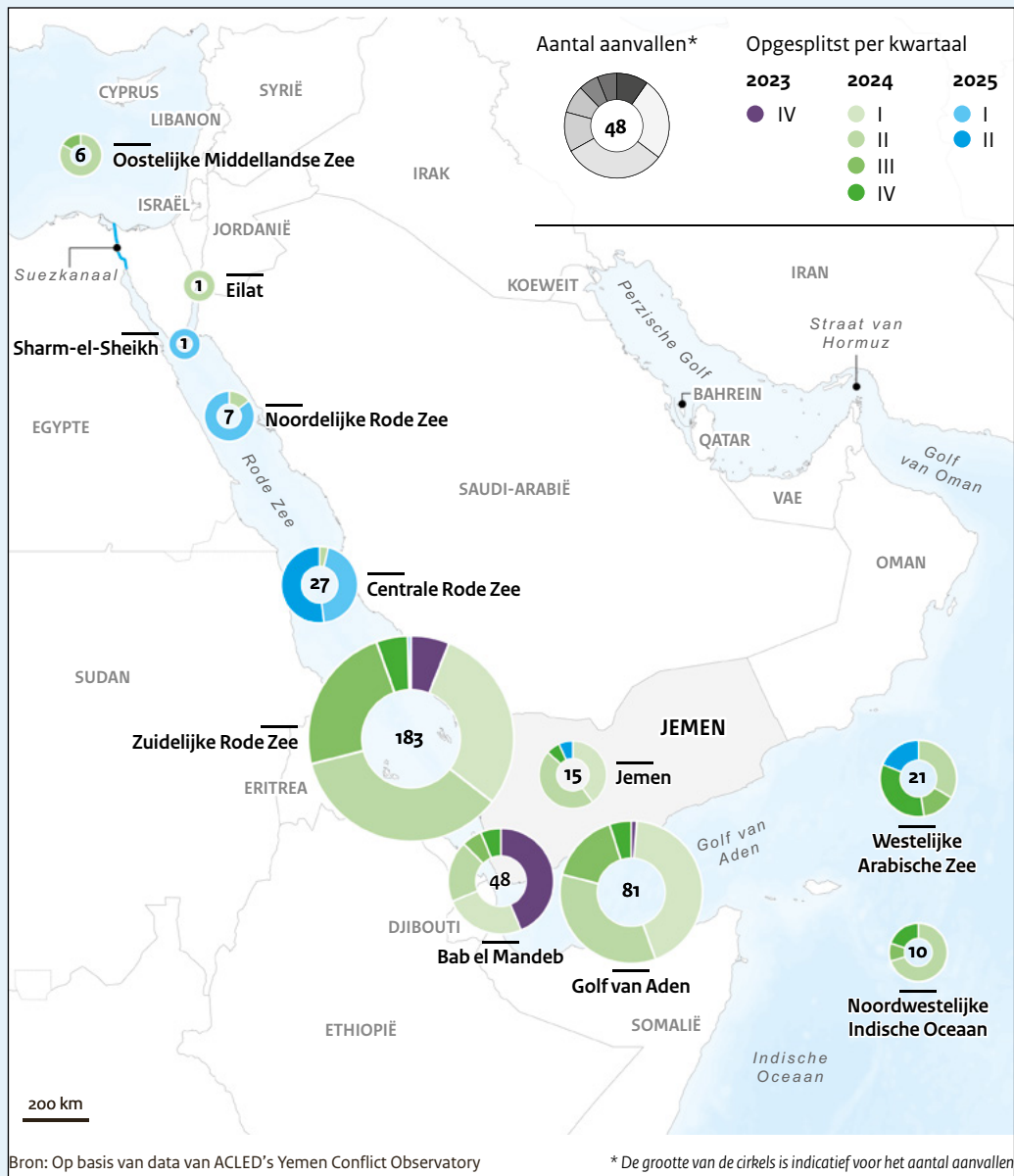
Ten tweede konden in de operaties te weinig schepen worden ingezet om al het scheepvaartverkeer te beschermen. In Operation Prosperity Guardian voeren tijdens de inzet van Zr.Ms. Tromp verder alleen Amerikaanse schepen die regelmatig nationale taken uitvoerden. Aspides was ontworpen voor tien fregatten,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

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

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

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

| 4 |



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

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

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

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

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

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

Lessen en aanbevelingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Gepubliceerd door:

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

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

Lay-out: Xerox | OSAGE
Kaart: DDK en BlauwZAND

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

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | December 2025