

Vergaderjaar 2023–2024

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 955

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2023

Met onze brief van 6 oktober 2023 (Kamerstuk 27 925, nr. 944) ontving uw Kamer het rapport van de externe onafhankelijke commissie van onderzoek naar de evacuatieoperatie vanuit Kaboel, die Nederland in de tweede helft van augustus 2021 uitvoerde nadat de taliban de macht in Afghanistan had overgenomen. De voorzitter van de commissie is drs. M.A. (Maarten) Ruys.

De commissie had tot taak om, conform de gewijzigde motie van het lid Boswijk c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 838), onderzoek te doen naar de gang van zaken in de grootschalige evacuatieoperatie vanuit Kaboel vanaf het moment van aannemen van de motie van het lid Belhaj c.s. over de tolkenregeling op 12 november 2019 (Kamerstuk 35 300 X, nr. 45).

Het kabinet dankt de commissie voor haar uitgebreide onderzoek. Haar rapport «Reconstructie en analyse van de evacuatie uit Kaboel in augustus 2021» getuigt van diep inzicht in de gebeurtenissen met respect voor alle bij de evacuatie betrokken personen. De ontberingen die betrokkenen moesten doorstaan om zichzelf en dierbaren in veiligheid te brengen, hebben het kabinet diep geraakt.

Zoals de commissie onder meer concludeert, zijn door de medewerkers in Kaboel (en op andere posten), de Nederlandse militairen ter plaatse en de vele betrokken medewerkers op de ministeries in Den Haag dag en nacht enorme inspanningen geleverd. Het kabinet kan niet anders dan deze conclusie onderstrepen en heeft grote waardering en respect voor de inzet van eenieder die zich tijdens en na de evacuatie heeft ingezet. Met moed en doorzettingsvermogen zijn zij erin geslaagd velen in veiligheid te brengen.

Het kabinet is zich bewust van de pijnlijke herinneringen die het rapport kan oproepen bij iedereen die betrokken was bij de evacuatie vanuit

Kaboel, maar ook bij de veteranen die de afgelopen 20 jaar voor Nederland in Afghanistan hebben gediend. Het kabinet toont zijn diepe respect en waardering voor hen die zich hebben ingezet voor vrede en veiligheid. In het bijzonder staat het kabinet stil bij de 25 Nederlandse militairen die in Afghanistan zijn gesneuveld en anderen die tot op de dag van vandaag leven met de zichtbare en onzichtbare verwondingen van hun uitzending. Het kabinet erkent daarnaast dat de machtsovername van de taliban tevens een grote impact heeft op de Afghaanse bevolking, vrouwen en meisjes in het bijzonder.

Het rapport bevat bittere lessen voor het kabinet. Bij de evacuatie vanuit Kaboel is afwachtend en te laat gehandeld. Het kabinet trekt zich de conclusies uit het rapport dan ook ten zeerste aan en betreurt deze. Met het rapport in de hand is het onze collectieve taak om de crisisstructuren te verbeteren en signalen uit het veld beter te betrekken bij besluitvorming. Zo versterken we de Nederlandse crisisrespons voor toekomstige crises en kunnen we de veiligheid van onze mensen beter waarborgen. Dit is de wetenschap dat geen enkele crisis hetzelfde is, maar we wel een grote verantwoordelijkheid hebben om geleerde lessen in de praktijk te brengen.

Context

In de aanloop naar 15 augustus 2021 viel Afghanistan in zeer korte tijd in handen van de taliban. Op 15 augustus 2021 verliet president Ghani het land en kwam de hoofdstad Kaboel in handen van de taliban. In de daaropvolgende periode, tot 26 augustus 2021, voerde Nederland een grootschalige evacuatieoperatie uit om de in Afghanistan verblijvende Nederlanders, lokale medewerkers van de ambassade en hun familie, tolken die voor Nederland werkten in het kader van een internationale militaire of politiemissie en hun gezinnen in veiligheid te brengen. Na het aannemen van de motie van het lid Belhaj c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 788) werden daar ook andere groepen aan toegevoegd. Tussen 16 en 26 augustus 2021 zijn in de «acute fase» 1.860 personen naar Nederland geëvacueerd, die Nederland als eindbestemming hadden. Daarna zijn tot op heden nog eens 2.696 personen naar Nederland overgebracht.

De crisisorganisatie heeft in de acute fase van de evacuatie onder hoge druk gestaan door de onverwacht snelle val van Kaboel en het grote aantal evacuees. Kaboel viel sneller in handen van de taliban dan in Nederland en internationaal was voorzien. De commissie geeft daarvan een treffende beschrijving in haar rapport. Ook benoemt zij de grimmige en chaotische sfeer, die op en rond de luchthaven heerste ten tijde van de evacuatie. In die onoverzichtelijke en gevaarlijke situatie dienden diplomaten en militairen een alsmaar groeiende stroom evacuees op te vangen, die in verhouding tot voorgaande crises van ongekeende omvang was.

De commissie concludeert ook dat er onder grote druk enorme inspanningen zijn geleverd door de honderden bij de evacuatie betrokken ambtenaren, militairen en ngo's, die soms met gevaar voor eigen leven naar de beste inzichten en op basis van de toen beschikbare informatie gehandeld hebben.

Vier samenvattende hoofdconclusies

1. Er was sprake van te positief wensdenken en van een collectieve inschattingsfout van Nederland en partnerlanden over hoe snel Kaboel zou vallen. Er is onvoldoende aandacht geweest voor signalen die niet pasten bij het wensbeeld.

2. De voorbereiding van de evacuatie was te beperkt en kwam te laat op gang. In aanloop naar de evacuatiefase hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie afwachtend en te laat gehandeld.
3. De inrichting van de crisisorganisatie tijdens de evacuatiefase was niet toereikend voor het managen van een internationale crisis van deze omvang. De inzet van medewerkers was onzorgvuldig en er is geen tijd en ruimte genomen voor reflectie op de crisisaanpak.
4. Tijdens de evacuatieoperatie zijn door het team in Kaboel en door de crisisteams in Den Haag enorme inspanningen geleverd. Daardoor is het gelukt om in de periode van 16 tot en met 26 augustus 1.860 mensen te evacueren die Nederland als eindbestemming hadden. Gezien de moeilijk en chaotisch omstandigheden is dat een bijzondere prestatie.

Het rapport van de commissie van onderzoek bevat de bovenstaande vier samenvattende hoofdconclusies. Het kabinet erkent en omarmt deze hoofdconclusies en beschouwt het rapport als een waardevolle bijdrage aan het functioneren en versterken van de crisisorganisatie en crisisaanpak van de betrokken ministeries. Deze conclusies laten zich tevens lezen als aanbevelingen voor de toekomst. Graag geven wij daarop per hoofdconclusie een toelichting.

Hoofdconclusie 1: positief wensdenken en collectieve inschattingsfout

Er was sprake van te positief wensdenken en van een collectieve inschattingsfout van Nederland en partnerlanden over hoe snel Kaboel zou vallen. Er is onvoldoende aandacht geweest voor signalen die niet pasten bij het wensbeeld.

Twintig jaar inzet in Afghanistan

De commissie vestigt terecht de aandacht op de bijzondere verbondenheid van Nederland met Afghanistan. Twintig jaar lang zijn in totaal bijna dertigduizend Nederlanders actief geweest in het land, in lijn met het uitgangspunt van de samenhangende aanpak van *defence*, *diplomacy* en *development*. Zoals in NAVO-verband was afgesproken, werd vastgehouden aan het commitment «to stay and deliver», ook toen de militaire terugtrekking een feit was. De commissie concludeert terecht dat er in de eerste helft van 2021 onvoldoende aandacht is geweest voor de consequenties van de militaire terugtrekking voor het functioneren van de Nederlandse ambassade en ontwikkelingsprojecten, en voor de vele Afghanen die gewerkt hebben voor westerse landen. Nederland had zich destijds al diepgaander moeten voorbereiden op alle denkbare scenario's, ook de somberste.

Inlichtingenpositie

De commissie concludeert dat er sprake was van een verkeerde inschatting door Nederland én de partnerlanden van de snelheid waarmee Kaboel zou vallen. Het kabinet onderschrijft deze conclusie. Hoewel de kans op een machtsovername door de taliban als onvermijdelijk werd ingeschat door de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), kwam de snelheid ervan als een verrassing. De internationale gemeenschap, de veiligheids- en inlichtingendiensten en de in Nederland betrokken ministeries zijn overvallen door de snelle opmars van de taliban en de zwakte van het Afghaanse leger. Deze collectieve inschattingsfout veroorzaakte dat er te laat en vanuit verkeerde aannames is gehandeld.

Het voorgaande betekent niet dat er geen aandacht was voor negatieve signalen. In het inlichtingenproces en bij het opstellen van de verschillende scenario's zijn verschillende signalen over de veiligheidssituatie in een bepaald gebied, mede afkomstig van ministeries of open bronnen, altijd zorgvuldig meegewogen. Vastgesteld moet worden dat het niet is gelukt de goede inschatting te maken van de snelheid van de val van Kaboel. De oorzaak hiervan is met name de afgebouwde inlichtingenpositie van Nederland en internationale partners. In toekomstige situaties zal de MIVD indringender het gesprek aangaan met de departementen, ngo's en andere partners om meer signalen van diverse aard op te kunnen vangen. Een betere samenwerking en informatiedeling kan bijdragen aan het maken van kwalitatief betere inschattingen op momenten dat een inlichtingenpositie significant verslechtert.

Scenarioplanning

De commissie geeft aan, onder verwijzing naar het rapport van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van Buitenlandse Zaken, dat er onvoldoende aandacht was voor signalen die niet pasten bij het collectieve wensbeeld van de ontwikkelingen in Afghanistan (Kamerstuk 27 925, nr. 941). Om in toekomstige crises meer oog te hebben voor signalen die niet passen bij enig wensbeeld, wordt inmiddels in elk (pre-)crisisberaad van de ministeries aandacht besteed aan de meest waarschijnlijke én de worstcasescenario's met het daaraan gekoppelde handelingsperspectief. Dit gebeurt in samenspraak tussen de departementen in Den Haag en de post(en). Om de aandacht voor worstcasescenario's sterker in te bedden, is deze aanpak ook opgenomen in opleidingen en oefeningen ten behoeve van de crisisgereedstelling van Buitenlandse Zaken.

Hoofdconclusie 2: voorbereiding en op gang komen van de evacuatie

De voorbereiding van de evacuatie was te beperkt en kwam te laat op gang. In aanloop naar de evacuatiefase hebben de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie afwachtend en te laat gehandeld.

Situationeel inzicht

De commissie schrijft dat de urgentie in Kaboel om een evacuatie voor te bereiden anders werd beleefd dan in Den Haag. Dit heeft er volgens de commissie mede toe geleid dat de evacuatie te laat op gang kwam. Het kabinet trekt hier lering uit. De ministeries zetten, zoveel mogelijk gezamenlijk, stappen om de situatie en belevingen ter plaatse beter en eerder voor het voetlicht te krijgen. Daartoe worden op meerdere momenten beelden uitgewisseld tussen de posten en Den Haag en worden vaker scenario's doorlopen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in overleg voorafgaand aan en tijdens het (pre-)crisisberaad. En ook door posten en andere betrokkenen op frequentere basis te vragen om informatie ter versterking van het situationele beeld, zoals recent het geval was bij de evacuatie uit Soedan. Tijdens de oorlog in Oekraïne gebeurde dit in de eerste maanden dagelijks. Daarnaast worden, waar nodig, (inter)departementale scenariosessies georganiseerd om toekomstige ontwikkelingen in beeld te brengen. Ook kunnen er met het oog op situationeel inzicht en eventuele crisisgereedstelling regionale veiligheidsadviseurs geplaatst worden, zoals dit jaar in de Sahel. Om te borgen dat verschillende invalshoeken weerspiegeld worden in de planvorming voert het Departementaal Crisiscentrum (DCC) van Buitenlandse Zaken nadrukkelijker regie op de crisis-, veiligheids- en evacuatieplannen van posten.

Militaire versterking

Ten aanzien van het besluit tot de inzet van militaire versterking onderschrijft het kabinet de conclusie van de commissie dat het besluit tot inzet van militaire versterking op 16 augustus 2021 te laat is genomen.

De collectieve inschattingsfout van Nederland en partnerlanden over de termijn waarop Kaboel zou vallen, heeft geleid tot de late voorbereiding van de evacuatie. In de week voorafgaand aan de val van Kaboel werd het inlichtingenbeeld vanwege een geconstateerde neerwaartse spiraal aangepast, maar bleef tot aan de val van Kaboel op 15 augustus 2021 de inschatting dat het mogelijk zou zijn om tijdig met een combinatie van civiel gecharterde en militaire vliegtuigen de evacuatie uit te voeren van eenieder die toen werd aangemerkt als te evacueren persoon. Dit zorgde ervoor dat het besluit om tot militaire versterking te komen te laat kwam en dat er in de week van 9 augustus 2021 niet is besloten om militaire specialisten naar Kaboel te sturen.

De commissie wijst op het feit dat er in de week van 9 augustus 2021 binnen Defensie twee keer is gesproken over het sturen van militairen naar Kaboel, onder andere om de evacuatieplannen te valideren. Ook is in de week voorafgaand aan de val van Kaboel door de ambassade geadviseerd om *special forces* gereed te stellen en militaire versterking te sturen. Achteraf is duidelijk dat het op dat moment beter was geweest versterking naar Kaboel te sturen. Het verloop van dit besluitvormingsproces is meerdere keren binnen Defensie besproken om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst in deze fase de somberste scenario's worden meegenomen in de afweging.

Op 15 augustus 2021 werd duidelijk dat Nederland de evacuatie met eigen militaire vliegtuigen zou moeten uitvoeren en op maandagmorgen 16 augustus 2021 is besloten een vervangend ambassadeteam met militaire ondersteuning naar Kaboel te sturen.

De evacuatie uit Afghanistan en de drastisch veranderde veiligheidssituatie aan de oostflank van Europa hebben het belang van gegarandeerde beschikbaarheid van eigen tactische en strategische transportcapaciteit voor de Nederlandse krijgsmacht onderstreept. Uw Kamer heeft op 16 juni 2022 een brief over de vervanging van de capaciteit tactisch luchttransport ontvangen (Kamerstuk 27 830, nr. 360).

Procedure t.a.v. vertrek van het ambassadeteam

De commissie concludeert dat het ambassadeteam, dat op 16 augustus 2021 vertrok uit Kaboel, door de bewindspersonen en de ambtelijke leiding onvoldoende werd gesteund in het eigen professioneel oordeel. Bij dat vertrek speelde ook mee dat het onduidelijk was wie het besluit kon nemen om het ambassadeteam al dan niet te laten vertrekken uit Kaboel, aldus de commissie. De commissie schrijft van mening te zijn dat het ambassadeteam – in het bijzonder de plaatsvervangend ambassadeur en de teamleden van de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) – erkenning verdient voor het besluit om te vertrekken. Wij onderschrijven dit standpunt. Tijdens verschillende debatten in augustus en september 2021 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken namens het kabinet steun en waardering uitgesproken voor het handelen van het team ter plaatse. Het kabinet herhaalt hierbij dat het team – in het bijzonder de plaatsvervangend ambassadeur en de teamleden van de BSB – deze erkenning verdient.

Het kabinet onderstreept het belang van het vooraf duidelijk hebben van de escalatieprocedure in crisissituaties, waarbij nadrukkelijk aandacht moet zijn voor de beslisruimte van de post, juist in situaties waarin onder hoge druk en met gevaar voor eigen leven beslissingen worden genomen. Het kabinet hecht eraan te verduidelijken hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is. Zolang de veiligheid niet in het geding is, besluit de ambassadeur in overleg met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Op het moment dat de veiligheid van de functionarissen naar het oordeel van de BSB-commandant ter plaatse niet gegarandeerd kan worden, dan is deze functionaris gerechtigd te besluiten tot het verplaatsen van het personeel om hen in veiligheid te brengen en kan op advies van deze functionaris de *Chef de Poste* besluiten tot sluiten van de post.

Hoofdconclusie 3: de crisisorganisatie

De inrichting van de crisisorganisatie tijdens de evacuatiefase was niet toereikend voor het managen van een internationale crisis van deze omvang. De inzet van medewerkers was onzorgvuldig en er is geen tijd en ruimte genomen voor reflectie op de crisisaanpak.

Crisisorganisatie

De commissie concludeert dat de inrichting van de crisisorganisatie tijdens de evacuatiefase niet toereikend was voor het managen van een internationale crisis van deze omvang. Medewerkers zijn onzorgvuldig ingezet en er is geen tijd en ruimte genomen voor reflectie op de crisisaanpak, aldus de commissie. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft, mede namens de ministeries van Defensie en van Justitie en Veiligheid, kort na de evacuatieoperatie het verloop van de evacuatie uit Afghanistan laten onderzoeken door de firma Crisisplan, waarvan het rapport uw Kamer is toegezonden op 16 december 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 882). Het kabinet heeft hieruit lering getrokken en uw Kamer over de opvolging van dit onderzoek geïnformeerd per brief van 7 juli 2022 (Kamerstuk 27 925, nr. 914).

Mede op basis van de aanbevelingen van Crisisplan zijn bij Buitenlandse Zaken en Defensie de crisisorganisaties versterkt en verder geprofessionaliseerd. Zo is bij Buitenlandse Zaken een Departementaal Crisiscentrum (DCC) opgericht, dat inmiddels in meerdere (pre-)crises zijn waarde heeft bewezen. Voorbeelden zijn de crisisbeheersing en evacuaties vanuit Oekraïne, Soedan en Niger, waarbij het kabinet zich realiseert dat deze voorbeelden van een andere omvang zijn dan de evacuatie uit Kaboel. Bij diverse directies zijn crisiseenheden ingericht of versterkt en is de flexibele schil met op een crises voorbereide medewerkers uitgebouwd. Tijdens het opschalen bij de crises in Soedan en Niger heeft Buitenlandse Zaken mede gebruikgemaakt van deze flexibele schil én van het Snel Consulaire Ondersteuningsteam (SCOT) van het ministerie. Tevens hebben het afgelopen jaar wereldwijd regionale trainingen van de beveiligingscoördinatoren op de posten plaatsgevonden. Daarnaast worden er in een eerder stadium zowel interdepartementaal als internationaal liaisons uitgewisseld, zoals tijdens de evacuatie uit Soedan. Tot slot heeft Defensie militaire eenheden aangewezen voor evacuatieoperaties en wordt er meer geoefend, ook op stafniveau, om zo toe te werken naar een nationale doctrine publicatie Non Combattant Evacuation Operations (NEO). Defensie verwacht dit eind 2024 gereed te hebben.

Hoewel de voorbereiding op crises door bovenstaande zaken sterk is verbeterd, wil het kabinet tegelijkertijd benadrukken dat het per definitie onmogelijk is om volledig voorbereid te zijn op een volgende crisis. Iedere volgende crisis kenmerkt zich weer door onverwachte ontwikkelingen,

waarbij onder grote tijdsdruk op basis van te weinig informatie verstrekende beslissingen moeten worden genomen. Het beste wat men kan doen is leren van iedere ervaring. Dat is precies waarvoor het kabinet het rapport van de commissie wil gebruiken.

Netwerk

De commissie geeft aan dat de communicatie met de ambassade moeizaam verliep vanwege het uitschakelen van de lokale server tijdens de evacuatie. Deze problematiek wordt verholpen door het uitschakelen van alle decentrale mailservers op de posten. Dan is het postennet wereldwijd niet langer afhankelijk van lokale apparatuur en blijft e-mailverkeer mogelijk, ook ten tijde van een crisis. De meest gevoelige posten zullen eind 2023 zijn gemigreerd, de andere posten uiterlijk medio 2024.

Reflectie tijdens crisis

De commissie concludeert dat er tijdens de crisisfase geen tijd en ruimte is genomen voor reflectie op de crisisaanpak. Reflectie op de aanpak ten tijde van een crisis blijft moeilijk vanwege de hoge werkdruk, maar het kabinet erkent de risico's zoals groepsdenken of tunnelvisie. Daarom is bij de recente Soedan-crisis gebruikgemaakt van tegendenkers, waarbij voormalig crisiscoördinatoren tijdens de crisisoperatie optraden als adviseur. Deze werkwijze is inmiddels ingebed. Teneinde ook te reflecteren op de gevolgen van een besluit tot beëindiging van de crisisfase en na te denken over de vraag «hoe verder» na deze fase, wordt tijdens de crisisoperatie een beraad georganiseerd waarin onder meer wordt afgesproken aan welke delen van de organisatie lopende (afrondende) werkzaamheden worden toebedeeld. Deze beraadvorm wordt als instrument opgenomen in het handboek crisisbeheersing van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een voorbeeld van organisatie ná de crisis is het Afghanistan Overbrengingsproject (AOP) dat nog bijna twee jaar na de val van Kaboel inspanningen heeft geleverd om het mogelijk te maken voor daartoe in aanmerking komende personen om Afghanistan te verlaten.

Coördinatie en regie

De commissie stelt dat in een internationale crisis van deze omvang het nodig is om duidelijke afspraken te maken over hoe de regie is georganiseerd. De Minister van Buitenlandse Zaken had in samenspraak met de andere betrokken bewindslieden een duidelijke regierol moeten oppakken, waarbij voor de andere bewindslieden geldt dat zij haar die rol en verantwoordelijkheid hadden moeten gunnen, en haar nadrukkelijker hadden moeten steunen om dit waar te maken, aldus de commissie. Daarnaast wijst de commissie erop dat de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie, de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Minister-President tijdens de evacuatieoperatie afstemming pleegden in bewindsliedenoverleggen (BWO's) vanwege het ontbreken van een vaste overlegstructuur voor de coördinatie van internationale crises. De commissie suggereert daarvoor de Nationale Veiligheidsraad (NVR) te gebruiken. Het kabinet onderschrijft de suggestie van de commissie dat de NVR – ingesteld in 2022 als uitwerking van het coalitieakkoord – in combinatie met de operationele crisisteams van de ministeries, een goede overlegstructuur is voor de coördinatie en afstemming rondom internationale crises. De huidige NVR-Oekraïne en NVR-Israël kunnen dienen ter illustratie.

Bij (dreigende) situaties in het buitenland of situaties in een conflictgebied met (mogelijke) gevolgen voor Nederland of doordat de nationale

veiligheid substantieel in het geding is of kan zijn, of doordat die situatie een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben én waarbij integrale besluitvorming spoedeisend is, kan worden besloten de ICCB/MCCB-structuur te activeren. Het kabinet houdt scherp in de gaten hoe en wanneer de NVR dan wel de MCCB-structuur worden ingezet en maakt gebruik van de ervaringen bij verschillende internationale crises om daarvoor steeds weer duidelijke afspraken te maken, te leren van ervaringen, ervaringen te delen en te bezien of verdere aanpassingen of uitwerkingen van de crisisstructuur nodig zijn.

Communicatie

De commissie concludeert dat de betrokken ministeries onvoldoende feitelijke informatie hebben gedeeld met de media over de werkzaamheden die werden verricht. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie hebben naar aanleiding van de crisis in Afghanistan geïnvesteerd in het versterken van hun crisiscommunicatie en onderlinge coördinatie, waarbij medewerkers van de directies Communicatie zijn opgenomen in de departementale crisisstructuren. Op deze manier wordt de crisiscommunicatie verbeterd. Het uitgangspunt is om tijdens een crisis direct en open te communiceren. Doelgroepen van deze communicatie zijn onder meer de getroffen en, waarbinnen de Nederlanders in het crisisgebied een belangrijke groep vormen, het parlement en de media. Bij beide ministeries staan medewerkers gereed om direct naar een crisisgebied af te kunnen reizen om ter plaatse de communicatie te ondersteunen. Naast informatie kunnen zij voorzien in beeldmateriaal. Deze werkwijze is recent toegepast bij de evacuatieoperatie uit Soedan.

Belteams

De commissie schrijft in haar conclusies dat tijdens de evacuatieoperatie ook jonge en onervaren mensen zijn ingezet in de belteams van zowel Buitenlandse Zaken als van Defensie, waaronder studenten van Defensity College. Dit heeft grote impact op hen gehad. Dat spijt het kabinet zeer. Vanwege de snelheid waarmee een alsmear groeiend aantal personen uit Kaboel moest worden geëvacueerd, moest de crisisorganisatie razendsnel worden opgeschaald. Het kabinet dankt de vele vrijwilligers van Buitenlandse Zaken, Defensie alsmede Justitie en Veiligheid die bereid waren om dag en nacht te helpen bij de evacuatie. Er waren op de top van de evacuatieoperatie honderden medewerkers betrokken. Deze schaal van crisisoperatie was niet eerder vertoond. We betreuren het dat in de tijdsdruk onvoldoende is nagedacht over de impact die het werk op met name jonge medewerkers kon hebben. Er is wel getracht om hen zo goed mogelijk te begeleiden door inzet van de bedrijfsarts en het bedrijfsmaatschappelijk werk tijdens en na afloop van de evacuatieoperatie. Het kabinet constateert dat deze begeleiding niet door iedereen als voldoende is ervaren, ook niet na de acute evacuatiefase.

Naar aanleiding van het rapport van Crisisplan is de crisisstructuur van Nederland Wereldwijd (NWW), het 24/7-contactcenter van Buitenlandse Zaken, aangepast om beter voorbereid te zijn op grootschalige crisisoperaties. Zo zijn afspraken gemaakt met een externe alarmcentrale die op afroep direct getraind personeel kan leveren voor pieken in telefonische contacten. Deze externe partij kan binnen enkele dagen opschalen tot circa 200 medewerkers. Daarnaast werkt NWW met «dedicated» teams die ervaring hebben met crisissituaties, met structuren voor op- en afschalen en met crisistrainingen voor de medewerkers. Nederlanders in het buitenland en hun kerngezinsleden zijn daarbij overigens voor NWW de primaire doelgroep.

Leren en evalueren

Geen crisis is dezelfde, geen crisis is de laatste. Inherent aan crises is dat dingen anders kunnen lopen dan was voorzien of gepland en dat beperkt of geen invloed uitgeoefend kan worden op het verloop ervan. Evaluatie is dan ook een vast onderdeel van elke crisis(operatie) teneinde lessen te trekken voor de toekomst. In navolging van het advies van de commissie zal daarbij meer aandacht uitgaan naar het gecoördineerd uitvoeren van evaluaties, binnen en tussen betrokken ministeries. Dit wordt nu in de praktijk gebracht bij de lopende evaluatie van de evacuatieoperatie uit Soedan.

Hoofdconclusie 4: de evacuees en de inzet van de crisisteams

Tijdens de evacuatieoperatie zijn door het team in Kaboel en door de crisisteams in Den Haag enorme inspanningen geleverd. Daardoor is het gelukt om in de periode van 16 tot en met 26 augustus 1.860 mensen te evacueren die Nederland als eindbestemming hadden. Gezien de moeilijk en chaotisch omstandigheden is dat een bijzondere prestatie.

Heldere afspraken

Het kabinet betreurt dat er aan de voorkant geen helderheid is geboden voor de mensen die voor ons hebben gewerkt. Hierdoor is veel onduidelijkheid ontstaan. Dit heeft gedurende de gehele evacuatie tot grote afstemmingsproblemen geleid. Voor de toekomst hebben we een betere administratie van personeel dat voor ons werkt in alle missiegebieden.

Het kabinet onderschrijft het belang van duidelijkheid over verantwoordelijkheid in tijden van crisis. Die duidelijkheid betreft zowel de verantwoordelijkheid tussen departementen, als de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Staat jegens lokaal personeel in het buitenland. Naar aanleiding van de motie van het lid Belhaj c.s. van 11 november 2021 (Kamerstuk 35 925 X, nr. 29) heeft het kabinet daartoe kaders opgesteld voor de inzet van lokaal personeel bij toekomstige militaire missies en op Nederlandse ambassades en consulaten. De brief van 15 mei 2023 (Kamerstuk 36 200 X, nr. 85) beschrijft de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Staat jegens lokaal personeel en de wijze waarop bescherming kan worden geboden in geval van persoonlijk gevaar als gevolg van het werken voor Nederland.

Aantallen

Hoewel er tussen 16 en 26 augustus 2021 1.860 personen zijn geëvacueerd met eindbestemming Nederland en daarna tot op heden nog 2.696 personen, zijn er nog altijd mensen in afwachting van overbrenging. Hierover is uw Kamer op 4 juli 2023 geïnformeerd (Kamerstuk 27 925, nr. 942). Daarnaast vragen leden van uw Kamer in het bijzonder aandacht voor groepen personen waarvan eerdere overbrengingsverzoeken zijn afgewezen (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3652 en commissiedebat Consulaire Zaken en stand van zaken evacuatie Afghanistan van 11 oktober 2023).

De tolkenregeling

Het kabinet onderschrijft de pijnlijke conclusie van de commissie dat het Ministerie van Defensie de werkafspraken voor de tolken op afwachtinge wijze heeft uitgevoerd. Dit ondanks herhaaldelijk aandringen van uw Kamer, maatschappelijke organisaties alsook betrokken veteranen.

Defensie onderkent de bijzondere verantwoordelijkheid voor tolken en hoogprofielmedewerkers die voor Nederland hebben gewerkt tijdens de missies in Afghanistan en is dan ook het aangewezen ministerie om verantwoordelijkheid te nemen voor het gehele proces van de uitvoering van deze afspraken. De werkafspraken uit 2014 tussen de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid kennen dan ook een open einde en blijven van kracht ten behoeve van Afghanistan.

Naar aanleiding van de evacuatie vanuit Kaboel heeft Defensie verbeteringen doorgevoerd in het registratieproces van lokaal personeel, waaronder tolken en hoogprofielmedewerkers.

Ondanks een eerder gedane toezegging uit 2016 bleek dat lokaal personeel in het buitenland vanaf het begin van een Nederlandse missiebijdrage nauwkeuriger geregistreerd had kunnen en moeten worden. Ondertussen zijn alle missiegebieden geïnstrueerd om standaard over te gaan tot registratie van lokaal personeel. Per 1 februari 2022 vindt de registratie van lokaal personeel dan ook plaats volgens het afgesproken proces en is een standaardinstructie opgesteld ten behoeve van toekomstige missies. Daarnaast heeft Defensie de registratie van lokaal personeel voor de missies in Irak en Mali met terugwerkende kracht op orde gebracht.

Bij de beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Piri c.s. van 16 augustus 2023 (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 3652) heeft het kabinet aangegeven dat Defensie onderzoek zal doen naar de signalen dat een aantal (oud-)ASG-bewakers die tussen 2006 en 2010 voor de Nederlandse militaire missie in Uruzgan gewerkt hebben mogelijk gevaar lopen. Op grond van de aanhoudende signalen omtrent de situatie van deze afgebakende groep personen en in het licht van het rapport van de commissie, verkent Defensie momenteel wat het voor deze groep kan doen op grond van de werkafspraken uit 2014.

Lokale medewerkers van de ambassade

De commissie concludeert dat de lokale medewerkers van de ambassade in Kaboel te lang in onzekerheid hebben verkeerd over hun evacuatie. Op basis van toen geldend evacuatiebeleid werden lokale medewerkers bij evacuatie van een ambassade niet naar Nederland overgebracht. In deze situatie is dat wel gebeurd. De commissie noemt dit een bijzonder besluit, waarvoor een uitzondering moest worden gemaakt op bestaand beleid.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken vindt het van groot belang dat de lokale medewerkers op de posten duidelijkheid hebben over de invulling van goed werkgeverschap indien zij in een situatie komen van dreiging of gevaar. Het eerder genoemde beleid over de inzet van lokaal personeel bij toekomstige militaire missies en op Nederlandse ambassades en consulaten (Kamerstuk 36 200 X, nr. 85), is met de lokale medewerkers besproken tijdens seminars met de posten. Ook is dit beleid met de overkoepelende lokalemedewerkersraad (LMR) besproken, juist ook met het oog op duidelijke verwachtingen vooraf. Alle posten hebben expliciet de opdracht gekregen om met hun medewerkers de inhoud van de Kamerbrief te bespreken en in hun crisisplannen duidelijkheid te verschaffen over de concrete invulling van het beleid. Waar in het verleden een crisisevacuatie een zaak was van vooral de uitgezonden medewerkers, is dat niet langer de situatie. Lokale medewerkers kunnen rekenen op onze uiterste inspanning om hen via een trapsgewijs model van verdergaande maatregelen zo goed mogelijk te beschermen in het geval van dreiging of gevaar.

Na de val van Kaboel nam de Kamer op 18 augustus 2021 motie van het lid Belhaj c.s. aan (Kamerstuk 27 925, nr. 788). De motie riep het kabinet op diverse kwetsbare Afghanen zo snel mogelijk te evacueren en, indien dat niet mogelijk zou zijn, deze groep aan te merken als risicogroep bij de aanvraag van asiel in Nederland. De commissie stelt vast dat het aantal te evacueren personen met het aannemen van deze motie fors toenam. Dat heeft zware druk gelegd op de evacuatieoperatie, waarbij de inzet van het kabinet was om zoveel mogelijk mensen, uit alle verschillende doelgroepen, in een kort tijdsbestek te evacueren. De commissie concludeert dat door toe te zeggen de motie van het lid Belhaj c.s. uit te voeren, terwijl toen al duidelijk was dat de motie onuitvoerbaar zou zijn, het kabinet verwachtingen heeft gewekt die niet of nauwelijks waargemaakt konden worden.

Na de «acute evacuatiefase» zijn de doelgroepen van motie van het lid Belhaj c.s. overeenkomstig de motie aangemerkt als risicogroep bij de aanvraag van asiel in Nederland. De Vreemdelingencirculaire is daarop aangepast. Daarmee kwamen de evacuaties in feite ten einde en is een nieuwe situatie ontstaan, met dien verstande dat het kabinet in zijn Kamerbrief van 14 september 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 808) heeft aangegeven zich actief te zullen blijven inspannen voor de overbrenging van mensen die al tijdens de acute evacuatiefase waren opgeroepen voor vertrek, maar niet meer op tijd op het vliegveld konden komen.

Desalniettemin was er een breed gedragen wens in het kabinet, uw Kamer en de samenleving, om voor specifieke groepen met een band met Nederland maximaal te kijken naar wat redelijkerwijs gedaan kon worden om hen te helpen. Het was daarbij ook nodig realisme aan de dag te leggen en te kijken naar wat haalbaar en uitvoerbaar was. Dit heeft geresulteerd in de doelgroepen en criteria zoals omschreven in de Kamerbrief van 11 oktober 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 860).¹

Het kabinet betreurt dat de opgestelde criteria als willekeurig zijn ervaren, juist omdat het opstellen van objectieveerbare criteria tot doel heeft willekeur te voorkomen. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft ook het belang onderschreven van een duidelijke afbakening, die hanteerbaar is.² Het kabinet is van mening dat met de twee speciale voorzieningen (de ngo-voorziening en de voorziening voor Defensie en JenV) én de extra inspanning voor fixers van journalisten en mensenrechtenverdedigers invulling is gegeven aan hetgeen met de Kamer was afgesproken over maximale inzet binnen wat redelijkerwijs haalbaar en uitvoerbaar was. Daarbij erkent het kabinet, zoals Minister Knapen tijdens het debat op 13 oktober 2021 verwoordde (Kamerstuk 27 925, nr. 861), dat waar een lijn ook getrokken wordt, er zich altijd mensen aan de andere kant van die lijn bevinden die mogelijk ook kwetsbaar zijn. Daarom heeft het kabinet in diverse zaken, waarvan enkele in het rapport van de commissie worden weergegeven, coudance betracht in schrijnende gevallen.

¹ De ngo-voorziening betreft medewerkers (en hun kerngezinnen) (1) van een ten laste van de BZ/BHOS-begroting gefinancierd project op het gebied van sociale vooruitgang, vrede en veiligheid of duurzame ontwikkeling, die (2) sinds 1 januari 2018 tenminste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor het desbetreffende ontwikkelingsproject, (3) in een publieke zichtbare functie. Voor Defensie en JenV ging het om personen (en hun kerngezin) die in de afgelopen twintig jaar (1) voor ten minste een jaar structureel substantiële werkzaamheden, (2) in een voor het publiek zichtbare functie hebben verricht voor (3) Defensie en/of voor een Nederlandse EUPOL functionaris. Voor beide voorzieningen gold dat ook de identiteit en Afghaanse nationaliteit van betrokkenen moest kunnen worden vastgesteld.

² ECLI:NL:RVS:2023:719, Raad van State, 202206138/1/V6 (rechtspraak.nl)

Het kabinet hecht eraan, mede in het licht van de vragen van het lid Boswijk tijdens het notaoverleg mensenrechtenbeleid op 25 september 2023 (Kamerstuk 32 735, nr. 376) en de vragen tijdens het commissiedebat Consulaire Zaken en stand van zaken evacuatie Afghanistan van 11 oktober 2023, te benadrukken dat er over de speciale voorziening voor ngo-medewerkers zoals verwoord in de Kamerbrief van 11 oktober 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 860), alsmede over de nadere uitvoering van die voorziening, toentertijd intensief contact is geweest met ngo's. Daarbij is het uitgangspunt steeds geweest om te komen tot een samenstel dat redelijk én uitvoerbaar was. Het doel van Buitenlandse Zaken was om – in overleg met ngo's – dit proces in kort tijdsbestek af te ronden om zo snel mogelijk met de overbrenging van personen te beginnen gezien de situatie in Afghanistan. Daarvoor is met de ngo's afgesproken dat 15 november 2021 een haalbare datum was om mensen aan te melden, hoewel ook daarna nog ngo-medewerkers zijn aangemeld en goedgekeurd. De ngo's hebben vervolgens op basis van deze criteria medewerkers voorgedragen, die door Buitenlandse Zaken zijn getoetst. Het kabinet erkent dat dit voor de ngo's moeilijke en pijnlijke keuzes moeten zijn geweest.

De commissie concludeert tenslotte dat de criteria uit de Kamerbrief van 11 oktober 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 860) de onduidelijkheden over wie wel of niet in aanmerking komen voor overbrenging niet hebben kunnen wegnemen. Daarbij wijst de commissie op bijvoorbeeld de Afghaanse ambassadebewakers. Met uw Kamer is onder meer bij brief van 24 november 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 873) en van 29 april 2022 (Kamerstuk 27 925, nr. 900) gedeeld waarom destijds de afweging is gemaakt dat Afghaanse ambassadebewakers, die niet onder direct contract van de ambassade stonden, niet voor overbrenging in aanmerking kwamen. Tijdens het commissiedebat van 11 oktober 2023 hebben verschillende leden van uw Kamer indringend aandacht gevraagd voor deze bewakers, in het bijzonder ambassadebewakers die langer dan tien jaar de ambassade hebben beveiligd. Naar aanleiding hiervan heeft het kabinet besloten dit nader te onderzoeken.

Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland

Het aantal in Afghanistan aanwezige Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland was fors hoger dan van tevoren ingeschat en ook verwacht kon worden in een land waarvoor al jaren een rood reisadvies gold. Dit had significante impact op de evacuatiecapaciteit. De commissie concludeert dat, hoewel er geen rekening was gehouden met de omvang van deze groep, het toch is gelukt een groot deel hiervan tijdens de evacuatiefase naar Nederland te brengen. Dat Nederland beperkt zicht had op de omvang van deze groep, is omdat er bij verblijf in een buitenland geen wettelijke verplichting bestaat tot aanmelden bij de Nederlandse ambassade. Buitenlandse Zaken moedigt reizigers overigens aan om gebruik te maken van de informatieservice van het ministerie, waarmee Nederlanders zich online kunnen registreren. Dit gebeurt tegenwoordig vaker in aanloop naar een crisis via verschillende communicatiekanalen.

Inzet van de crisisteams

De commissie concludeert dat tijdens de evacuatieoperatie door het team in Kaboel en door de crisisteams in Den Haag enorme inspanningen zijn geleverd. Daardoor is het gelukt om in de periode van 16 tot en met 26 augustus 2021 1.860 mensen te evacueren die Nederland als eindbestemming hadden. Gezien de moeilijke en chaotische omstandigheden is dat een bijzondere prestatie.

Zonder af te willen doen aan de ontberingen van de evacuees neemt het kabinet met waardering kennis van deze conclusie. De tomeloze inzet van honderden medewerkers, deels op vrijwillige basis, was bewonderenswaardig. Met nadruk willen wij bevestigen dat erkenning op zijn plaats is voor de mensen ter plaatse, waaronder onze ambassadeur, de plaatsvervangend ambassadeur, de medewerkers van de ambassade in Kaboel, persoonsbeveiligers en de ingezette militairen, voor de moedige wijze waarop zij hebben gefunctioneerd onder moeilijke en levensbedreigende omstandigheden. Hoewel dit niet binnen de scope van het onderzoek viel, wil het kabinet ook zijn waardering uitspreken naar de medewerkers van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Koninklijke Marechaussee, gemeenten en andere medewerkers die betrokken waren en zijn bij het organiseren van de aankomst en opvang van de grote aantallen evacués in Nederland. De erkenning geldt ook voor de medewerkers die na de crisisfase nog aanzienlijke aantallen mensen uit Afghanistan in veiligheid hebben weten te brengen.

Tot slot

Met betrekking tot de uitvoering van motie van het lid Belhaj (Kamerstuk 27 925, nr. 788) merkt de commissie op dat de overheid niet meer moet beloven dan kan worden waargemaakt. Het kabinet onderschrijft dat standpunt. Deze constatering is in de ogen van het kabinet echter van bredere betekenis. In crisissituaties is geen koers zonder risico, en zullen onder hoge druk besluiten moeten worden genomen op basis van soms incomplete informatie. Het is van het belang om daarover naar alle betrokkenen helder te communiceren. Dat neemt niet weg dat het kabinet altijd het uiterste zal ondernemen om een crisissituatie tot een goed einde te brengen. Het voorliggende rapport levert daartoe een belangrijke bijdrage. Het kabinet zal de Kamer medio 2024 informeren over de opvolging van de acties.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg