



Reconstructie en analyse van de evacuatie uit Kaboel in augustus 2021

Commissie van Onderzoek Evacuatieoperatie Kaboel

6 oktober 2023

Voorwoord

In de zomer van 2021 verschenen er indringende beelden van de taliban die de macht overnamen in Afghanistan en van de evacuatieoperatie vanuit Kaboel die daarop volgde. We zagen grote mensenmassa's voor de poorten van het vliegveld, van mensen die in paniek het vliegveld in Kaboel bestormden, de wanhoop van Afghanen die zich vastklampten aan opstijgende vliegtuigen en vervolgens neervielen op de landingsbaan en van vaders en moeders die hun kinderen op goed geluk over de schutting in handen gaven van westerse militairen, hopend op een betere toekomst weg van de taliban.

Bij aanvang van dit onderzoek waren we ons er zeer van bewust dat de val van Kaboel, de evacuatie en alles wat daaraan vooraf ging en wat daarna kwam, emotioneel beladen is. Dat is ook gebleken. Tijdens de gesprekken die we hebben gevoerd, werd duidelijk hoeveel impact de evacuatieoperatie op betrokkenen heeft gehad en nog steeds heeft. De heftige ervaringen waren niet altijd in woorden uit te drukken, maar wel goed zichtbaar, in boosheid of frustratie, maar ook in trots. We hebben ons tijdens het onderzoek ingespannen om recht te doen aan de verschillende wijzen waarop de evacuatieoperatie is ervaren en beleefd.

Dit rapport heeft als doel de gebeurtenissen voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de evacuatieoperatie zo inzichtelijk mogelijk te maken en verklaringen te bieden voor de manier waarop gebeurtenissen zich hebben voltrokken. Veel betrokkenen hebben een deel van die gebeurtenissen meegemaakt. We hopen dat dit rapport zicht biedt op het grotere geheel en daarmee ook bijdraagt aan verwerking voor een ieder die met gemengde gevoelens terugkijkt op de evacuatieoperatie en die behoefte heeft aan duidelijkheid waarom het is gelopen, zoals het is gelopen.

Op het moment van publicatie van dit rapport, iets meer dan twee jaar na de val van Kaboel, is er nog steeds maatschappelijke en politieke aandacht voor het lot van Afghanen die Nederlandse militairen, diplomaten, journalisten of ontwikkelingsorganisaties hebben ondersteund in de twintig jaar dat Nederland actief was in Afghanistan. De aandacht gaat nu niet meer zozeer uit naar de vraag of de evacuatieoperatie goed is uitgevoerd, maar gaat vooral over de vraag of het kabinet voldoende ruimhartig is ten aanzien van nog lopende aanvragen voor overbrenging naar Nederland. We hebben gemerkt dat de wijze waarop groepen zijn afgebakend en criteria zijn vastgesteld bij betrokkenen leiden tot een gevoel van willekeur.

We spreken op deze plaats onze dank uit aan allen die hebben bijgedragen aan de uitvoering van ons onderzoek. We bedanken de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie (inclusief de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en het Nederlands Instituut voor Militaire Historie), Justitie en Veiligheid en Algemene Zaken voor het verstrekken van de benodigde documenten en het bieden van verdere praktische ondersteuning. In het bijzonder spreken we onze dank uit aan alle gesprekspartners voor hun openhartigheid en hun bereidheid om hun ervaringen met ons te delen. Het zijn de persoonlijke verhalen die ons het meest hebben geraakt en zijn bijgebleven.

De Commissie van Onderzoek Evacuatieoperatie Kaboel

Maarten Ruys, voorzitter
Renée Jones-Bos
Pauline Meurs
Pieter Bindt
Henk Lubberdink

Reconstructie en analyse van de evacuatie uit Kaboel in augustus 2021

Inhoudsopgave

Blz.

Samenvatting	1
Summary	11
1. Inleiding	20
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	20
1.2 Opdracht en samenstelling commissie	21
1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag	22
1.4 Werkwijze van de commissie	23
1.5 Leeswijzer	26
Intermezzo: Verbonden met Afghanistan	28
2. Reconstructie evacuatieoperatie Kaboel	30
2.1 Inleiding	30
2.2 Voorbereidingsfase	30
2.2.1 Doha-akkoord (29 februari 2020)	34
2.2.2 Review Biden (14 april 2021)	35
2.2.3 De opmars van de taliban	36
2.2.4 Vertrek Nederlandse militairen uit Afghanistan (24 juni 2021)	39
2.2.5 Inlichtingenbeeld (december 2020 – augustus 2021)	41
2.2.6 Voorbereiding evacuatieplannen ambassade (december 2020 – augustus 2021)	45
2.2.7 Voorbereiden hervestiging van de ambassade (2018 – 1 augustus 2021)	48
2.2.8 Crisisberaad BZ (vanaf 5 augustus 2021)	50
2.2.9 Dreiging neemt toe, inlichtingen nemen af (11 en 12 augustus 2021)	51
2.2.10 Op de rand van <i>state collapse</i> (13 augustus 2021)	53
2.2.11 Voorbereiding uitzenden militaire versterking (9 – 16 augustus 2021)	54
2.2.12 De dag voor de val van Kaboel (14 augustus 2021)	56
2.2.13 Ambasadeteam verplaatst zich naar het vliegveld (nacht van 14 op 15 augustus 2021)	57
2.2.14 Een lege ambassade (15 augustus 2021 in de ochtend)	58
2.2.15 De taliban nemen Kaboel in (15 augustus 2021)	59
2.2.16 De situatie op het vliegveld (15 augustus 2021)	59
2.2.17 De crisisorganisatie Den Haag (15 augustus 2021)	59
2.2.18 Spanning op het vliegveld neemt toe (15 – 16 augustus 2021)	60
2.2.19 Wens tot ‘warme overdracht’ (16 augustus 2021)	61
2.2.20 Beslissing uitzenden vervangend ambasadeteam met militaire versterking	62
2.2.21 Chaos op het vliegveld (16 augustus 2021)	63
2.2.22 Druk op ambasadeteam om te blijven en vertrek van dit team (16 augustus 2021)	64

2.3	Evacuatiefase.....	66
2.3.1	Vliegveld onder controle van VS en VK (16 – 17 augustus 2021)	68
2.3.2	Vertrek ambassade team en militaire versterking (17 augustus 2021)	68
2.3.3	Het werk van de crisisorganisatie (vanaf 15 augustus 2021).....	69
2.3.4	Maatschappelijke en particuliere initiatieven	73
2.3.5	Debat met Kamercommissie (17 augustus 2021)	73
2.3.6	Moeizame start evacuatieoperatie (17 augustus 2021)	74
2.3.7	Chaotische situatie op het vliegveld (18 augustus 2021)	74
2.3.8	Kamerdebat en aannemen motie-Belhaj (18 augustus 2021)	75
2.3.9	Aankomst vervangend ambassade team in Kaboel (18 augustus 2021 in de avond) ..	77
2.3.10	Bewindslidenoverleg over uitvoering motie-Belhaj (19 augustus 2021).....	79
2.3.11	De uitdagingen van de evacuatieoperatie (20 augustus 2021)	80
2.3.12	Holland Spot (21 augustus 2021).....	82
2.3.13	Controle van evacués (vanaf 21 augustus 2021)	83
2.3.14	Versterking van het team in Kaboel (22 en 23 augustus 2021)	85
2.3.15	Doorgaan met evacueren (23 augustus 2021).....	85
2.3.16	Bewindslidenoverleg 23 augustus 2021	86
2.3.17	De deadline in zicht (24 augustus 2021).....	86
2.3.18	Geen oproepen meer om naar het vliegveld te komen (25 augustus 2021).....	87
2.3.19	De laatste dag van de evacuatieoperatie (26 augustus 2021)	89
2.4	Na 26 augustus.....	90
2.4.1	Verkenning alternatieve evacuatieleroutes.....	92
2.4.2	Het PIA-aanbod.....	93
2.4.3	Bepalen nog over te brengen personen	95
2.4.4	Kamerdebat over evacuatieoperatie en aftreden ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.....	98
2.4.5	Het Afghanistan Overbrengingsproject	100
3.	Te evacueren personen	102
3.1	Inleiding	102
3.2	Tolken	102
3.2.1	Hoofdlijn	102
3.2.2	Tijdlijn	103
3.2.3	Interdepartementale werkafspraken tolken (juni 2013 – 2014)	106
3.2.4	Ontwikkeling aantal aanvragen en overgekomen tolken (2014 – 2021)	106
3.2.5	Maatregelen om tolkenprocedure te versnellen.....	108
3.2.6	Betrokkenheid Tweede Kamer bij tolkendossier (vanaf 2014 t/m september 2021)	109
3.2.7	Aandacht van maatschappelijke organisaties en veteranen voor tolken (eerste helft 2021)	116
3.2.8	Inzet voor tolken vanuit ambassade in Kaboel	117
3.2.9	Vereiste reisdocumenten (augustus 2021)	118
3.2.10	De evacuatiefase en het tolkenteam	119
3.2.11	EUPOL-tolken en ander EUPOL-personeel (zoals bewakers en ondersteunende staf)	121

3.3	Lokale medewerkers van de ambassade.....	123
3.3.1	Hoofdlijn	123
3.3.2	Tijdlijn	124
3.3.3	Zorgen lokale staf over veiligheidssituatie.....	126
3.3.4	Onderzoek evacuatieopties	126
3.3.5	Wel of niet evacueren inwonende en afhankelijke familieleden (<i>extended family</i>) .	129
3.3.6	De evacuatie	131
3.4	Nederlanders in Afghanistan.....	132
3.4.1	Hoofdlijn	132
3.4.2	Tijdlijn	132
3.4.3	Regelmatige aanscherping reisadvies.....	134
3.4.4	De evacuatiefase.....	135
3.4.5	De overbrengingsfase	136
3.5	Motie-Belhaj.....	137
3.5.1	Hoofdlijn	137
3.5.2	Tijdlijn	139
3.5.3	Werkwijze team-motie-Belhaj tijdens de evacuatiefase (tweede helft augustus)	140
3.5.4	Verdere uitvoering motie-Belhaj (september – oktober 2021).....	141
3.5.5	Bewakers van de ambassade	145
3.6	Tot slot: de aantallen evacués	146
3.6.1	Fluctuerende cijfers tijdens de evacuatiefase	146
3.6.2	Vastgestelde aantallen.....	147
3.6.3	Onduidelijkheid over militaire bewakers.....	149
4.	Conclusies.....	151
4.1	Inleiding	151
4.2	Voorafgaand aan de evacuatieoperatie	152
4.2.1	De samenhangende aanpak van defensie, diplomatie en ontwikkelingsprojecten ..	152
4.2.2	De snelheid van de val van Kaboel	152
4.2.3	De inlichtingenpositie	153
4.2.4	Vorbereiding evacuatie.....	154
4.2.5	Het vertrek van het ambassadeteam	155
4.3	Tijdens de evacuatieoperatie	156
4.3.1	Optreden van het team in Kaboel	156
4.3.2	De crisisorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.....	157
4.3.3	Het beëindigen van de crisisorganisatie	158
4.3.4	Samenwerking en overleg tussen de bewindspersonen	159
4.3.5	De rol van de Kamer	160
4.3.6	Maatschappelijke betrokkenheid	160
4.3.7	Het belang van informatie delen	161
4.3.8	Leren en evalueren	161

4.4	De groepen evacués.....	162
4.4.1	Tolken.....	162
4.4.2	Lokale medewerkers van de ambassade	163
4.4.3	Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland.....	164
4.4.4	Motie-Belhaj	164
4.4.5	Vraag naar aantallen.....	165
4.5	Hoofdconclusies samengevat.....	166
	Nawoord	167

Bijlagen:

Bijlage 1:	Instellingsbesluit	169
Bijlage 2:	Onderzoeksverantwoording.....	175
Bijlage 3:	Achtergrondschets ‘Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan 2001 – 2021’ en missieoverzicht.....	185
Bijlage 4:	Uitvoering evacuatieoperatie door andere landen.....	204
Bijlage 5:	Lijst met afkortingen	231

Samenvatting

In opdracht van de bewindslieden van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid heeft de Commissie van Onderzoek Evacuatieoperatie Kaboel onafhankelijk onderzoek gedaan naar de evacuatieoperatie die Nederland uitvoerde in de tweede helft van augustus 2021 nadat de Taliban de macht in Afghanistan hebben overgenomen. Het onderzoek startte in maart 2022 en is op 6 oktober 2023 openbaar gemaakt met dit rapport en een videoanimatie (zie www.evacuatiekaboeel.nl).

Doel van het onderzoek

De commissie heeft als doel geformuleerd te reconstrueren hoe de evacuatie is verlopen, om daarmee – zo feitelijk mogelijk – inzichtelijk te maken welke gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. De commissie heeft, om tot een goed inzicht te komen, niet alleen de periode van 15 augustus tot en met 26 augustus 2021 onderzocht, maar heeft ook naar de periode ervoor en erna gekeken.

De hoofdvraag luidde als volgt: *Op welke wijze is de evacuatie uit Kaboel in de periode van 15 augustus tot en met 26 augustus 2021 verlopen en wat zijn verklaringen voor de wijze waarop de evacuatie is verlopen?*

De commissie heeft een uitgebreide documentenstudie verricht en in totaal 229 mensen geïnterviewd van de betrokken ministeries, niet-gouvernementele organisaties (ngo's), maatschappelijke en commerciële organisaties, Kamerleden en anderen die zich vanuit persoonlijke betrokkenheid hebben ingezet voor evacués. Daarnaast sprak de commissie met enkele groepen evacués.

Langjarige verbondenheid tussen Nederland en Afghanistan

De evacuatieoperatie heeft plaatsgevonden in een context van 20 jaar Nederlandse inzet in Afghanistan. De Nederlandse inzet in Afghanistan is gestart op basis van een artikel-5-operatie (een operatie waarin Nederland een aangevallen NAVO-land bijstaat). Bijna 30.000 Nederlanders, voornamelijk militairen, zijn in het land actief geweest. Vijfentwintig Nederlandse militairen zijn in Afghanistan gesneuveld. Een veelvoud van dit aantal raakte (zwaar)gewond en veel militairen die op missie naar Afghanistan zijn geweest, ervaren nog steeds de mentale gevolgen daarvan.

Daarnaast is Nederland betrokken geweest bij een groot aantal ontwikkelingsprojecten. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid voor Afghanistan is de laatste jaren gericht geweest op bevordering van veiligheid en rechtsorde, vrouwenrechten en gendergelijkheid.

De langdurige Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan zorgt voor een ander type relatie met betrokken lokale Afghanen dan in andere landen waar Nederlandse militaire of civiele missies en/of diplomatieke inzet plaatsvinden. Het reguliere beleid is dat Nederland zich bij een evacuatie richt op de consulaire doelgroep.¹ Tijdens de evacuatieoperatie vanuit Kaboel is van dit beleid afgeweken.

¹ De consulaire doelgroep betreft personen met de Nederlandse nationaliteit en hun kerngezinsleden, en personen die een vergunning hebben tot rechtmatig verblijf in Nederland of een geldige vergunning voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, St. Eustatius of Saba.

Reconstructie evacuatieoperatie Kaboel

Akkoord VS-taliban

Eind 2018 geeft president Trump de opdracht om bijna de helft van de 14.000 aanwezige Amerikaanse militairen uit Afghanistan terug te trekken. Op 29 februari 2020 ondertekenen de Verenigde Staten en de taliban het *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan*. Deze overeenkomst wordt ook wel het 'Doha-akkoord' genoemd. De Verenigde Staten committeren zich met het akkoord aan de terugtrekking van alle buitenlandse militaire troepen voor 1 mei 2021.

In Nederland is aanvankelijk veel onduidelijkheid over de inhoud van het akkoord dat de VS en de taliban in februari 2020 sluiten. Ook op NAVO-niveau ontbreekt het lange tijd aan duidelijkheid over het tijdpad en de daarbij behorende maatregelen. De bondgenoten van de VS verklaren eensgezind: *'in together, out together'*, en houden vast aan het commitment van *'stay & deliver'*, waarbij er naar de VS wordt gekeken en wordt afgewacht wat de VS gaan doen.

Nadat Biden in januari 2021 aantreedt als president, start de Biden-regering een review van het Doha-akkoord. Daarbij wordt aangegeven dat alle opties op tafel liggen. Voor de NAVO-bondgenoten blijft het tijdens de review onzeker of Biden zal vasthouden aan het besluit van zijn voorganger om de troepen terug te trekken uit Afghanistan.

Op 14 april 2021 besluit Biden definitief de terugtrekking door te zetten. De geplande einddatum voor de terugtrekking wordt 11 september 2021. Op 14 april kondigt ook de NAVO haar terugtrekking aan, waarbij de NAVO benadrukt dat zij Afghanistan diplomatiek en economisch wil blijven ondersteunen.

Twee weken na het besluit van Biden over de terugtrekking, begint de snelle opmars van de taliban. De taliban beginnen hun opmars met de inname van provinciale gebieden en kleine steden en trekken vervolgens op richting grotere steden.

Het besluit van Biden om de terugtrekking van de troepen door te zetten en de daaropvolgende aankondiging van de NAVO, leiden ertoe dat ook Nederland zijn militairen terughaalt uit Afghanistan. Op 24 juni 2021 vertrekken de laatste Nederlandse militairen uit Afghanistan. Daarmee komt een einde aan twintig jaar Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan.

Nederlandse inlichtingenpositie

De Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) is ervoor verantwoordelijk dat Nederland een goede militaire inlichtingenpositie heeft. Tijdens de missies waarin Nederland militair aanwezig was in Afghanistan, had de MIVD een stevige inlichtingenpositie. In de eerste helft van 2021, wanneer Biden aankondigt de terugtrekking van de troepen door te zetten en de taliban hun opmars maken, blijft de MIVD inlichtingen over de situatie in Afghanistan verzamelen en het inlichtingenbeeld bijstellen. De inlichtingenberichten van de MIVD beschrijven de opmars van de taliban en blijven de onmachtige positie van de Afghaanse troepen benadrukken.

Na het besluit om de militaire aanwezigheid in Afghanistan te beëindigen, was er met name vanuit het ministerie van Defensie minder behoefte aan inlichtingenondersteuning. Derhalve is de onderzoeksinspanning vanuit de MIVD verkleind. De inlichtingenpositie is verder verzwakt door terugtrekking van coalitiepartners. Op 10 augustus geeft de MIVD aan dat het onwaarschijnlijk is dat de taliban binnen drie tot zes maanden Kaboel met geweld zullen proberen in te nemen.

De opmerking ‘met geweld’ gaat uit van de aanname dat het Afghaanse leger weerstand zal bieden aan de taliban. De MIVD merkt daarbij op dat de taliban ook alternatieven hebben om de macht in Kaboel te krijgen, bijvoorbeeld door Kaboel te omsingelen en af te knippen of door de Afghaanse troepen verder te demoraliseren.

Vervolgens bericht de MIVD op 12 augustus dat – gezien de neerwaartse spiraal van de afgelopen dagen – het mogelijk is dat Kaboel binnen negentig dagen in handen van de taliban zal vallen. De dag daarop past de MIVD het beeld opnieuw aan. Het wordt waarschijnlijk geacht dat de taliban, als de opmars in het huidige tempo doorzet, Kaboel op 31 augustus volledig omsingeld zullen hebben.

Dat Kaboel uiteindelijk op 15 augustus zonder geweld kon worden ingenomen, was niet voorzien door de MIVD. Ook (de inlichtingendiensten van) partnerlanden en de taliban zelf waren verrast door de snelheid waarmee de taliban de macht konden overnemen. Er was sprake van een collectieve inschattingsfout.

Er waren wel signalen die wezen op een snellere verslechtering van de situatie. Deze signalen zijn niet op waarde geschat, dan wel bewust of onbewust weggedrukt; er was onvoldoende aandacht voor. Ook voor het doorvertalen van die signalen naar slechtere scenario’s is onvoldoende aandacht geweest. In communicatie-uitingen van bondgenoten werd er bovendien bewust voor gekozen om het geloof in de Afghaanse regering en in het Afghaanse leger te blijven uitspreken, ook als rechtvaardiging van het eigen gedrag.

Vorbereiding evacuatieplannen ambassade

Op 1 december 2020 vraagt de ambassadeur in Kaboel aan het ministerie van Buitenlandse Zaken om evacuatieopties voor de ambassade te bespreken. Het is voor de ambassade van belang om alvast evacuatieopties te inventariseren, gezien het aangekondigde vertrek van de Amerikanen en het beeld dat de MIVD schetst van de toekomst van Afghanistan.

In januari/februari en april 2021 leggen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie werkbezoeken af aan de ambassade in Kaboel voor de voorbereiding van evacuatieplannen. De uitkomsten van de twee werkbezoeken resulteren in een overzicht van indicatoren (ook wel ‘triggerlijst’ genoemd). Deze indicatoren markeren de verslechtering van de veiligheidssituatie, waarbij is aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden wanneer bepaalde indicatoren zich voordoen. Het indicatorenoverzicht wordt in samenspraak tussen de ambassade en het ministerie van Buitenlandse Zaken continu bijgesteld op basis van actuele ontwikkelingen en op 9 augustus 2021 officieel vastgesteld.

Crisisorganisatie Buitenlandse Zaken

Vanaf januari 2021 wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken tweewekelijks overleg gevoerd om de situatie in Afghanistan te monitoren en te bespreken. Omdat de taliban snel oprukken en de ambassade aangeeft dat de situatie in Afghanistan in hoog tempo verslechtert, wordt op het ministerie van Buitenlandse Zaken op 5 augustus 2021 het (pre-)crisisberaad ingesteld om de ontwikkelingen te monitoren en te bespreken. Het ministerie van Defensie neemt ook deel aan dit crisisberaad. Het doel van het crisisberaad is om de indicatoren die zijn opgesteld in de gaten te houden en eventuele opschaling van maatregelen voor te bereiden. Vanaf 11 augustus wordt het formele crisisberaad in werking gesteld.

Op de rand van state collapse

Op 13 augustus stuurt de plaatsvervangend ambassadeur binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken een bericht rond dat Afghanistan op – of al over – de rand van *state collapse* is. Hij geeft aan dat de Amerikaanse ambassade de opdracht heeft gekregen om zich zo spoedig mogelijk naar het vliegveld Hamid Karzai International Airport (HKIA) te verplaatsen en zich in te spannen om zoveel mogelijk mensen het land uit te krijgen voor 31 augustus.

De Amerikanen hebben aangegeven dat het *Memorandum of Agreement* (MoA), dat in april 2021 is afgesloten met Nederland, nog geldig is. Hierin is afgesproken dat de Verenigde Staten Nederland zal ondersteunen bij een noodevacuatie van het uitgezonden ambassadepersoneel.

Op 14 augustus om 23.50 uur 's avonds (Kaboeltijd; het is daar 2,5 uur later dan in Nederland) ontvangt de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (de BSB, het team dat verantwoordelijk is voor de persoonsbeveiliging van de diplomaten) een telefoontje van de Amerikaanse *battle captain* met het dringende advies om per direct te verplaatsen naar de luchthaven. Alle toegangswegen naar Kaboel zijn op dat moment in handen van de taliban en er zijn 5.000 gevangenen vrijgelaten. De BSB reageert dat ze de volgende ochtend meteen zullen komen, waarop de *battle captain* nadrukkelijk aangeeft dat als de Nederlandse ambassade *nu* niet naar het vliegveld gaat, de ambassade niet meer op steun van de Verenigde Staten hoeft te rekenen.

De BSB start de procedure voor noodvernietiging die doorlopen moet worden in geval van een evacuatie van de ambassade. Het houdt in dat documenten en gegevensdragers worden vernietigd. Daarnaast wordt volgens de vernietigingsprocedure van Buitenlandse Zaken de server uitgeschakeld en vernietigd. Aan deze server is het e-mailadres van de ambassade verbonden. Het uitschakelen van de server in Kaboel betekent dat gegevens niet meer op afstand beschikbaar zijn en dat de ambassademedewerkers niet meer per e-mail bereikbaar zijn.

Dankzij eerdere voorbereidingen en oefeningen met dergelijke crisissituaties, staat iedereen binnen een kwartier buiten, klaar voor vertrek. Binnen tien minuten is het ambassadeteam bij het vliegveld. Zij begeven zich op het militaire gedeelte van het vliegveld naar een voor hen bekende locatie. Hoewel het gebouw verlaten is, blijken de codes van alle deuren nog hetzelfde te zijn en kan het team zich daar vestigen. Er wordt een provisorisch kantoor ingericht om contact met Nederland te onderhouden en om zo snel mogelijk een plan te maken om de lokale ambassademedewerkers het vliegveld op te krijgen.

Een lege ambassade

Op zondagochtend 15 augustus om 10.00 uur (Kaboeltijd) stond al een briefing gepland voor de lokale medewerkers van de ambassade. Voorafgaand aan deze briefing tussen 06.00 en 07.00 uur legt de operationeel manager vanaf het vliegveld telefonisch contact met de Afghaanse plaatsvervangend operationeel manager van de ambassade. De operationeel manager laat weten dat het ambassadeteam in verband met de veiligheid plotseling naar de luchthaven moest vertrekken.

Als de lokale medewerkers voor de briefing aankomen op de ambassade, treffen zij een leeg gebouw aan. De plaatsvervangend operationeel manager informeert de lokale medewerkers over de situatie en het vertrek van het ambassadeteam richting het vliegveld. Hij doet zijn best om de lokale staf kalm te houden en stuurt hen voor hun eigen veiligheid naar huis. De leden van de diplomatieke staf en het team van de BSB zijn vanaf het moment van het verlaten van de ambassade gefocust op het naar de luchthaven halen van de lokale medewerkers. Dat neemt niet weg dat de lokale medewerkers zich bij het aantreffen van de lege ambassade in de steek gelaten voelen.

De val van Kaboel

Op 15 augustus trekken de taliban de stad in. Er is chaos en er wordt geschoten, van weerstand van de Afghaanse troepen is geen sprake. Aan het begin van de middag treedt de Afghaanse regering af. De taliban nemen het presidentieel paleis in en president Ghani vlucht het land uit.

De BSB geeft signalen af aan de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie dat zij de veiligheid van de diplomaten niet langer kan garanderen. Omdat de Nederlandse delegatie niet over militaire bescherming beschikt naast de BSB, zijn er onvoldoende middelen en is er onvoldoende capaciteit om veilig te opereren.

Defensie geeft de BSB mee dat presentie van Nederland in Kaboel een prioriteit is. De BSB maakt zich hier zorgen over. Het is volgens de BSB zeer onveilig op het vliegveld, er komen nauwelijks inlichtingen binnen en de teamleden hebben twee nachten niet of nauwelijks geslapen.

Vertrek ambassadeteam uit Kaboel

Op 16 augustus heerst er chaos op het vliegveld in Kaboel en het kost de Amerikanen moeite om de situatie onder controle te krijgen. Doordat er duizenden mensen over de landingsbaan lopen, kunnen vliegtuigen – met militairen én voor evacuatie – niet of maar mondjesmaat landen. Amerikaanse militairen schieten in de lucht om de menigte op het vliegveld uit elkaar te drijven – met weinig succes. Er zijn schokkende beelden van Afghanen die zich vastklampen aan vliegtuigen.

De Amerikanen doen die middag de oproep om het vertrek van diplomaten voor te bereiden en stellen daarvoor die avond een vlucht naar Doha beschikbaar. Dat is de laatste mogelijkheid voor het Nederlandse team om het vliegveld te verlaten. De Amerikanen geven aan anders het MoA te zullen opzeggen. De Amerikanen hebben geen capaciteit om ook buitenlandse ambassadeteams zonder militaire beveiliging te beschermen.

De BSB en de plaatsvervangend ambassadeur besluiten dat vertrek de enige optie is. Om 17.13 uur zet de BSB de laatste stappen van de procedure voor noodvernietiging. Omdat het meenemen van wapens aan boord niet is toegestaan, worden de wapens onklaar gemaakt, ook om te voorkomen dat de wapens bruikbaar in handen vallen van de taliban.

Vanuit Den Haag is echter de wens dat het team in Kaboel blijft om diplomatieke presentie te waarborgen, een ‘warme overdracht’ mogelijk te maken en om zicht te houden op de situatie ter plaatse om voorbereidingen te treffen voor een eventuele evacuatie. Er worden daartoe verschillende telefoongesprekken gevoerd tussen politiek Den Haag en het team in Kaboel, waarbij het onduidelijk is wie nu precies het besluit kan nemen om het team te laten blijven. Uiteindelijk besluit de plaatsvervangend ambassadeur dat het volledige team vertrekt. Het team heeft naar eigen zeggen ‘de dood in de ogen gekeken’.

Het werk van de crisisorganisatie

Vanaf 15 augustus wordt bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag het eerder ingerichte crisisberaad opgeschaald tot een crisisorganisatie. Er worden lijsten opgesteld met namen van personen van wie het ministerie van Buitenlandse Zaken weet dat ze in aanmerking komen voor evacuatie en er worden belteams ingericht om contact te houden met de te evacueren personen. Vervolgens worden crisiscontactteams ingericht die toezien op de verschillende doelgroepen te evacueren personen. In de belteams nemen medewerkers plaats van Buitenlandse Zaken, Defensie en de IND.

Er melden zich steeds meer vrijwilligers van Buitenlandse Zaken en uiteindelijk zetten zich in totaal zo’n 330 medewerkers in om vanuit Den Haag bij te dragen aan de uitvoering van de evacuatieoperatie. De meeste medewerkers die zich aanmelden, hebben vooraf geen idee wat hen precies te wachten staat. Uiteindelijk voeren zij indringende telefoongesprekken met mensen die vrezen voor hun leven en moeten zij moeilijke boodschappen telefonisch en per mail overbrengen.

De werkzaamheden van de verschillende belteams resulteren in verschillende lijsten van personen die in aanmerking komen voor evacuatie. De teamleden die de lijsten opstellen, komen voor lastige beslissingen te staan. Op basis van de informatie in de e-mails is het niet eenvoudig om vast te stellen of iemand daadwerkelijk is wie hij of zij claimt te zijn en of diegene wel of niet in aanmerking komt voor evacuatie. De medewerkers ervaren dit als een grote verantwoordelijkheid.

Coördinatie en technische ondersteuning blijken (zeker in het begin) minimaal, waardoor er geïmproviseerd moet worden. In de hectiek van de crisis is er nauwelijks ruimte voor uitwisseling van *good* (en *bad*) *practices* tussen teams.

Leden van de belteams nemen contact op met de mensen op hun lijst om hen op te roepen om naar het vliegveld te komen. De teamleden die de te evacueren personen naar het vliegveld begeleiden, krijgen de chaos rondom het vliegveld via de telefoon mee. Dikwijls blijft het in deze chaos onduidelijk of de pogingen om mensen te helpen wel of niet slagen. Zo schrikken te evacueren personen terug van de talibancheckpoints, of kunnen zij de juiste toegangspoort niet bereiken. Bovendien dreigt van meet af aan het gevaar van een zelfmoordaanslag, omdat een groot aantal mensen zich bij het vliegveld verzameld heeft.

Sommige leden van de teams draaien diensten van 12 tot soms wel 24 uur. Aanvankelijk wordt er geen rooster bijgehouden wie wanneer aan het werk is. De inzet op vrijwillige basis (terwijl voor sommigen ook het reguliere werk doorgaat) betekent dat sommige medewerkers slechts een beperkt aantal uren of dagdelen verspreid over de periode van 16 tot en met 26 augustus worden ingezet. Dat bemoeilijkt de onderlinge overdracht. Bovendien wordt er zoveel informatie verwerkt dat de teams te maken krijgen met technische haperingen en storingen. Pas na een paar dagen loopt het proces wat meer gestroomlijnd.

Uitzenden vervangend team

Op 17 augustus vertrekt in de vroege ochtend vanuit Eindhoven richting Islamabad een vervangend team met de ambassadeur en consulaire ondersteuning, special forces van het Korps Commandotroepen, een special-forces-team van het Korps Mariniers, het nieuwe BSB-team en een detachement voor het militaire vliegtuig de C-130. De opdracht van dit tweede team is om zo veel mogelijk door Buitenlandse Zaken aangewezen personen uit Kaboel te evacueren. Het team arriveert op woensdagavond 18 augustus rond 21.00 uur (Kaboeltijd) in Kaboel.

Op de luchthaven in Kaboel wordt het team geconfronteerd met een ongekennde situatie, met name bij de toegangspoorten van het vliegveld heerst een oorlogssfeer. De Nederlandse special forces maken een ronde over het vliegveld om te kijken waar en hoe zij kunnen opereren. Wanneer de special forces op de muur van de luchthaven staan, zien ze zo ver als ze kunnen kijken een grote menigte – wanhopige mannen, vrouwen en kinderen – die allemaal het vliegveld op willen. De poort kan niet open, maar iedereen drukt naar voren. Talibanstrijders staan dichtbij aan de andere kant van de poort. Ze gebruiken zwepen en vuurwapens om de menigte in bedwang te houden.

Het Nederlandse team stelt een werkwijze op om te evacueren personen op het vliegveld te krijgen, waarbij wordt aangesloten bij de werkwijze die partnerlanden hanteren. Maar het blijkt door de situatie op en rondom het vliegveld erg lastig om te evacueren personen voor Nederland het vliegveld binnen te krijgen. De eerste dagen zijn er weinig successen.

De motie-Belhaj

De media berichten ondertussen dagelijks over de situatie in Kaboel. Er zijn berichten van en over bezorgde Nederlanders en Afghanen die vrezen voor de levens van hun familieleden en bekenden.

De media publiceren kritische berichten over de Nederlandse aanpak: het komt te langzaam op gang, de beoogde groep te evacueren personen is te beperkt en niet ruimhartig genoeg en voor de te evacueren personen is onduidelijk hoe en wanneer ze geëvacueerd kunnen worden.

Er is veel politieke en publieke aandacht voor het debat in de Tweede Kamer op 18 augustus. De gemoederen lopen tijdens dit debat hoog op en Kamerleden maken zich zorgen over de veiligheid van Afghanen die voor Nederland hebben gewerkt. Tijdens dit debat wordt de motie-Belhaj aangenomen. De Tweede Kamer wil dat het kabinet zich inspant om meer groepen mensen te evacueren dan alleen de beoogde tolken, lokale medewerkers van de ambassade en Nederlanders. Het aantal potentieel te evacueren personen neemt door deze motie fors toe, zonder dat precies duidelijk is met hoeveel. Het kabinet zegt na het debat via een Kamerbrief toe de motie-Belhaj 'naar letter en geest' te zullen uitvoeren.

Overzicht van te evacueren personen

Tolken

Gedurende de twintig jaar waarin Nederland militair actief is geweest in Afghanistan, werkte Defensie samen met lokale tolken en andere 'hoog-profielmedewerkers'. Onder hoog-profielmedewerkers worden verstaan: (voormalige) lokale medewerkers die voor een substantiële periode werkzaamheden hebben verricht voor een Nederlandse militaire missie en die als gevolg hiervan aannemelijk kunnen maken dat zij persoonlijk risico lopen en bescherming nodig hebben.

De hoog-profielmedewerkers vallen samen met de tolken onder de werkafspraken voor de tolken. In de praktijk wordt hiervoor veelal de term 'tolkenregeling' gebruikt. Formeel gezien is dit geen regeling, maar betreft het werkafspraken die sinds 2014 worden gehanteerd door de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken en de IND. De werkafspraken houden in dat tolken en hoog-profielmedewerkers een aanvraag voor overbrenging en huisvesting in Nederland kunnen indienen bij Buitenlandse Zaken of Defensie.

Bij de werkafspraken voor de tolken gaat het om een 'openeinderegeling'. Dat wil zeggen dat de werkafspraken nog steeds van kracht zijn en dat tolken en hoog-profielmedewerkers nog altijd een aanvraag kunnen indienen om in aanmerking te komen voor overbrenging naar Nederland.

Lokale medewerkers van de ambassade

Op de Nederlandse ambassade in Kaboel werkten naast diplomaten uit Nederland ook Afghaanse consulaire medewerkers, beleidsmedewerkers, chauffeurs, schoonmakers, koks en hoveniers. Velen van hen werkten al lange tijd voor de ambassade, meer dan de helft van hen zelfs al twintig jaar.

De lokale medewerkers hebben vanaf maart 2020 aangegeven dat zij zich zorgen maken over hun veiligheid. In het destijds geldende evacuatiebeleid van Buitenlandse Zaken waren lokale ambassademedewerkers niet opgenomen als groep te evacueren personen. De evacuatie van lokale ambassademedewerkers heeft niet eerder op deze wijze plaatsgevonden.

De besluitvorming over de vraag of onder omstandigheden een uitzondering moet worden gemaakt op het staande beleid heeft geruime tijd in beslag genomen. De ministerraad stemde op 9 juli 2021 in met de evacuatie van de lokale ambassademedewerkers met hun kerngezinnen. Op 14 augustus 2021, een dag voor de val van Kaboel, is in het bewindsliedenoverleg besloten dat ook de inwonende en financieel afhankelijke *extended family-leden* van de lokale staf geëvacueerd mogen worden.

Nederlanders in Afghanistan

Bij de evacuatieplanning van de Nederlandse ambassade wordt rekening gehouden met de evacuatie van Nederlanders en van Afghanen met verblijfsrecht in Nederland die hun bezoek aan Afghanistan geregistreerd hebben.

Op 5 augustus 2021 luidt het rode reisadvies: 'Reis NIET naar Afghanistan'. De ambassade roept Nederlanders op om Afghanistan zo spoedig mogelijk te verlaten. De ambassade kan Nederlanders niet ondersteunen of evacueren nu in grote delen van Afghanistan sprake is van extreme nood. Hoewel Nederlanders in het reisadvies wordt gevraagd ervoor te zorgen dat hun registratie bij de ambassade actueel is, is er geen registratieplicht voor Nederlanders.

Als Kaboel valt op 15 augustus 2021 bevinden zich ruim 1.300 Nederlanders in Afghanistan, veel meer dan verwacht. Hoewel de Nederlandse overheid geen wettelijke verplichting heeft om Nederlanders bij crises in het buitenland te evacueren, heeft de evacuatie van Nederlanders in Afghanistan voor het kabinet hoge prioriteit.

Motie-Belhaj

De motie van het Kamerlid Belhaj c.s., die wordt ingediend en aangenomen op woensdag 18 augustus 2021, verzoekt de regering het beschermingsbeleid voor personeel dat voor Nederland heeft gewerkt in lijn te brengen met de *Country Guidance* voor Afghanistan van de EASO en hen als systematisch vervolgte groep aan te merken. Binnen deze groep vallen in ieder geval: medewerkers die de Nederlandse overheid hebben bijgestaan (onder wie bewakers, judiciële medewerkers, koks en chauffeurs), medewerkers van Nederlandse ontwikkelingsprojecten, mensenrechten- en in het bijzonder vrouwenrechtenverdedigers, fixers van journalisten en journalisten. Ook wordt de regering verzocht deze groep samen met het Nederlandse en Afgaanse ambassadepersoneel, tolken en de resterende aanwezige Nederlanders zo snel mogelijk te evacueren en de formaliteiten voor hun asielaanvragen in Nederland af te handelen, en, indien evacuatie niet mogelijk blijkt, deze groep aan te merken als risicogroep bij aanvraag van asiel in Nederland.

Het aannemen van de motie betekent dat het aantal personen dat in aanmerking komt voor evacuatie fors toeneemt. Het kabinet brengt een categorisering en prioritering aan die medewerkers van de crisisorganisatie in een lastig parket brengt: zij moeten bepalen wie het meeste risico lopen op basis van de beperkte informatie die beschikbaar is, terwijl die beslissing wel grote impact kan hebben.

Na afloop van de evacuatiefase treft het kabinet een speciale voorziening om de overkomst van twee bijzondere groepen naar Nederland te faciliteren. Deze groepen moeten aan bepaalde criteria voldoen. Deze speciale voorziening betekent dat personen, die eerder op basis van de motie-Belhaj in aanmerking kwamen (of meenden te komen) voor evacuatie, nu niet meer voor overbrenging in aanmerking komen.

Holland Spot

De situatie buiten de toegangspoorten van het vliegveld blijft moeilijk te beheersen vanwege de grote toestroom van mensen. In de nacht van 20 op 21 augustus vatten drie leden van de special forces het idee op om een stuk scheermesstaaldraad, dat over de muur loopt, te verwijderen, om zo mensen over de muur te kunnen tillen. Tussen de muur en de menigte loopt een open riool waar de te evacueren personen eerst doorheen moeten om over de muur getild te kunnen worden. Een gezin waar de special forces contact mee hebben, springt in het riool, wordt omhoog getrokken en zo ontstaat de *Holland Spot*.

Omdat deze aanpak goed werkt, besluit het team in Kaboel alles in te zetten op de Holland Spot. Diezelfde nacht haalt het Nederlandse team 210 mensen naar binnen. De special forces staan vanaf dat moment dag en nacht op deze plaats. Vooral 's nachts werkt het goed, omdat niet alle landen 's nachts doorwerken.

In de loop der dagen wordt de sfeer op de luchthaven steeds grimmiger en er zijn nog steeds veel mensen op en rondom de luchthaven aanwezig. De kans op een aanslag neemt toe en er blijven problemen met het beheersen van de mensenmassa. Op donderdagochtend 26 augustus wordt duidelijk dat de poorten van het vliegveld dicht blijven. De dreiging van een zelfmoordaanslag is op dat moment zo hoog dat niemand meer geëvacueerd kan worden.

Het besluit om te stoppen met evacueren blijkt terecht. Omstreeks 18.00 uur (Nederlandse tijd) wordt een zelfmoordaanslag gepleegd, precies op de plek waar de Nederlandse special forces stonden. Bij de aanslag vallen ruim 170 doden, onder wie 13 Amerikaanse militairen, en ongeveer 200 gewonden. Het Nederlandse team heeft kort daarvoor de Holland Spot verlaten en is daarmee op tijd in veiligheid. De mensen met bestemming Nederland die nog op het vliegveld zijn, worden onder begeleiding van het Nederlandse team allemaal geëvacueerd. Als laatste vliegt het Nederlandse team uit naar Islamabad, om de volgende dag aan te komen in Nederland.

In totaal zijn er in de periode van 16 tot en met 26 augustus 1.860 mensen geëvacueerd die Nederland als eindbestemming hadden.

Na 26 augustus

Na de evacuatiefase blijven de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zich inspannen om Afghanen naar Nederland over te brengen. Via diplomatieke wegen wordt verkend of alternatieve routes uitvoerbaar zijn en of Nederland kan rekenen op de vereiste medewerking van landen in de regio. De route via Doha, waarbij gebruikt wordt gemaakt van vluchten van Qatar Airways, blijkt het meest kansrijk. Er zijn ook mensen die via landroutes Pakistan of Iran bereiken.

Het is niet alleen de vraag *hoe* mensen nog naar Nederland overgebracht kunnen worden nu het vliegveld gesloten is voor militaire evacuatievluchten, maar ook *wie* daarvoor nog in aanmerking komen. Daarbij gaat het vooral om te bepalen hoe verder uitvoering kan worden gegeven aan de motie-Belhaj. Met de Kamerbrief van 11 oktober 2021 maakt het kabinet de speciale voorziening bekend, die het kabinet treft om de overkomst naar Nederland te faciliteren van twee bijzondere groepen die vallen onder de motie-Belhaj.

De organisatie van de overbrengingsoperatie wordt eerst opgepakt door een 'interim'-projectteam met een tijdelijke projectleider. Op 5 november 2021 wordt een interdepartementaal projectteam opgericht dat de werkzaamheden voor de overbrenging coördineert en uitvoert: het Afghanistan Overbrengingsproject (AOP).

Op 1 augustus 2023 wordt het AOP opgeheven, omdat het aantal nog over te brengen personen uit Afghanistan op dat moment beperkt is. Het overbrengen van evacués uit Afghanistan is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet afgerond. De overbrengingen zijn ondergebracht binnen de staande organisaties van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

Hoofdconclusies

Op basis van de reconstructie formuleert de Commissie van Onderzoek Evacuatieoperatie Kaboel de volgende 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 2021 1.860 mensen te evacueren die Nederland als eindbestemming hadden. Gezien de moeilijke en chaotische omstandigheden is dat een bijzondere prestatie.

Summary

At the request of the Ministers of Foreign Affairs, Defence and Justice and Security, the Kabul Evacuation Investigation Committee conducted an independent investigation into the evacuation operation that the Netherlands carried out in the second half of August 2021, after the Taliban took over control in Afghanistan. The investigation began in March 2022 and ended with the release of this report and a video animation (see: www.evacuatiekaboeel.nl) on October 6, 2023.

Purpose of the investigation

The committee's objective is to reconstruct the unfolding of the evacuation, offering a fact-based narrative of the events that transpired. To provide a comprehensive overview, the committee not only investigated the period from August 15 to August 26, 2021, but also considered the events that occurred both before and after that timeframe.

The main question was as follows: *How did the evacuation operation from Kabul between August 15th and August 26th, 2021, unfold, and what are the explanations for the sequence of events?*

The committee conducted an extensive document analysis and interviewed a total of 229 people. The respondents included people from the relevant departments, NGO's and relevant organisations, members of parliament, as well as people with personal ties to Afghanistan who helped evacuees leave the country. The committee also spoke with several groups of evacuees.

Long-term engagement of the Netherlands in Afghanistan

The evacuation operation occurred within the context of the Netherlands' twenty-year deployment in Afghanistan. This deployment initially began as part of an Article 5 operation, where the Netherlands provided assistance to a NATO country under attack. Over the course of this deployment, nearly 30,000 Dutch citizens, predominantly military personnel, were actively involved in the country. Tragically, twenty-five Dutch soldiers lost their lives in Afghanistan, and many others sustained (serious) injuries. Moreover, numerous soldiers who served in Afghanistan continue to grapple with lasting mental health repercussions.

Furthermore, the Netherlands has actively participated in various development projects in Afghanistan. In recent years, Dutch development policy in Afghanistan has centered on advancing security and the rule of law, as well as championing women's rights and gender equality.

The prolonged Dutch presence in Afghanistan forged a unique connection with local Afghans, setting it apart from the typical interactions found in countries where Dutch diplomats are stationed or where Dutch military and civilian missions have occurred. The standard Dutch evacuation policy primarily centers on the consular target group.² However, the Kabul evacuation operation was different from the standard Dutch evacuation policy.

² The consular target group concerns persons with Dutch nationality and their nuclear family members, as well as persons holding a permit for lawful residence in the Netherlands or a valid permit for Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, St. Eustatius or Saba.

Reconstruction of the Kabul evacuation operation

US-taliban agreement

At the end of 2018, President Trump ordered the withdrawal of nearly half of the 14,000 American troops from Afghanistan. On February 29, 2020, the United States and the taliban signed the Agreement for Bringing Peace to Afghanistan. This agreement is also referred to as the 'Doha Agreement'. With the agreement, the United States committed to the withdrawal of all foreign military forces before May 1, 2021.

Initially, there was considerable uncertainty in the Netherlands regarding the details of the agreement reached between the US and the taliban in February 2020. This lack of clarity extended to the NATO level, where questions persisted about the timeline and the accompanying measures. US allies unanimously voiced the principle of 'in together, out together' and remained committed to 'stay and deliver.' All eyes were fixed on the US, with everyone anticipating their actions.

After president Biden takes office in January 2021, the Biden administration launches a review of the Doha Agreement. In doing so, it stated that all options were on the table. During the review, it remained uncertain for NATO allies whether the US president would stick to his predecessor's decision to withdraw troops from Afghanistan.

On April 14, 2021, the US president decides definitively to proceed with the withdrawal. The planned end date for the withdrawal is September 11, 2021. On April 14, also NATO announces its military withdrawal, emphasising its desire to continue to support Afghanistan diplomatically and economically. Two weeks after the decision of the US president to withdraw, the taliban's rapid advance begins. The taliban begin their advance by capturing provincial areas and small towns, and then move on to larger cities.

The decision of President Biden to continue with troop withdrawal, along with NATO's announcement, prompted the Netherlands to withdraw its military personnel from Afghanistan as well. On June 24, 2021, the last Dutch soldiers leave Afghanistan. This marks the end of twenty years of Dutch military presence in Afghanistan.

Dutch intelligence position

The Military Intelligence and Security Service (MIVD) is responsible for ensuring that the Netherlands has a proper military intelligence position. During the Dutch military deployment in Afghanistan, the MIVD had a strong intelligence position. In the first half of 2021, when the US president announces that he will proceed with the withdrawal of troops, the MIVD continues to collect information about the situation in Afghanistan and continuously adjusts its intelligence picture. The intelligence reports from the MIVD describe the advance of the taliban and emphasize the weak position of the Afghan troops.

After the decision to end the military presence in Afghanistan, the need for intelligence support – especially from the Ministry of Defence – decreased. As a consequence, the MIVD's investigation efforts were reduced. The withdrawal of coalition partners also weakened the intelligence position. On August 10, 2021, the MIVD indicated that it was unlikely for the taliban to take control of Kabul by force within three to six months. The comment 'by force' was based on the assumption that the Afghan army would resist the taliban. The MIVD further noted that the taliban had alternative options to gain power in Kabul, for example by encircling and closing off Kabul, or by further discouraging the Afghan troops.

On August 12, the MIVD reported that, due to the recent downward spiral, there is a possibility of Kabul falling into the hands of the taliban within ninety days. The following day, the MIVD adjusts its assessment again: it is considered likely that, if the taliban advance proceeds at its current pace, the taliban will have completely encircled Kabul by 31 August.

The fact that the taliban would ultimately take control over Kabul without using violence on August 15, had not been anticipated by the MIVD. Also partner countries (and its intelligence services), and even the taliban themselves, were surprised by the speed at which the taliban were able to take over control. This was a collective error of judgment.

However, there were signals indicating a more rapid deterioration of the situation. These signals were not properly assessed, consciously or unconsciously ignored; insufficient attention was given to these signals. This was also true for a further translation of these signals to worse or worst-case scenarios. Furthermore, in the communication between allies, a conscious decision was made to continuously express faith in the Afghan government and the Afghan army, also as a justification for their own actions.

Preparation of embassy evacuation plans

On December 1, 2020, the Dutch ambassador in Kabul asks the Ministry of Foreign Affairs to discuss evacuation options for the embassy. At that time, it was important for the embassy to make an inventory of evacuation options because of the announced departure of the Americans and the possible future outcomes in Afghanistan given by the MIVD.

In January/February and April 2021, the Ministries of Foreign Affairs and Defence visit the embassy in Kabul to prepare evacuation plans. The two visits result in an overview of indicators (also referred to as 'a trigger list'). The indicators mark the deterioration of the security situation, indicating which measures must be taken when indicated events occur. The indicator overview is continuously adjusted in co-creation with the embassy and the Ministry of Foreign Affairs and based on current developments. It is officially adopted on August 9, 2021.

Foreign Affairs crisis organisation

Starting in January 2021, the Ministry of Foreign Affairs is organizing biweekly consultations to monitor and discuss the situation in Afghanistan. As the taliban advance rapidly and the embassy indicates that the situation in Afghanistan is deteriorating quickly, a (pre-)crisis meeting is set up at the Ministry of Foreign Affairs on August 5, 2021, to monitor and discuss developments. The Ministry of Defence also participates in these crisis meetings. The purpose of the crisis meetings is to monitor the indicators and to prepare for a possible scaling up of measures. The formal crisis meeting is initiated with effect from August 11.

A state of collapse

On 13 August, the deputy ambassador sends an internal message to the Ministry of Foreign Affairs to say that Afghanistan is already in a state of collapse. He indicates that the US embassy had been instructed to move to Hamid Karzai International Airport (HKIA) as soon as possible and to make efforts to get as many people out of the country as possible before August 31. The Americans have indicated that the Memorandum of Agreement (MoA), an agreement that was reached with the Netherlands in April 2021, is still valid. It was agreed that the United States would support the Netherlands in the event of an emergency evacuation of the Dutch staff members of the embassy.

On August 14 at 11:50 PM (Kabul time, which is 2.5 hours ahead of Dutch time), the Special Security Missions Brigade (the BSB, the team responsible for the personal security of diplomats) receives a telephone call from the American battle captain with the urgent advice to move to the airport immediately. All access roads to Kabul are in the hands of the taliban and 5,000 prisoners have been released. The BSB responds that they will come first thing in the morning, whereupon the battle captain emphatically states that if the Dutch embassy does not relocate to the airport *right now*, the embassy can no longer count on support from the United States.

The BSB starts the emergency destruction procedure that must be completed in the event of an evacuation of the embassy. This means that documents and data carriers are destroyed. In addition, and in line with the Foreign Affairs destruction procedure, the server is disabled and destroyed. The embassy's e-mail address is linked to this server. Switching off the server in Kabul means that data is no longer available remotely and embassy staff can no longer send e-mails.

Thanks to previous preparations and drills for such crisis situations, everyone is outside within fifteen minutes, ready to leave. The embassy team arrives at the airport within ten minutes. They go to the military section of the airport, to a location known to them. Although the building is abandoned, the codes of all the doors appear to be unchanged and the team can settle there. A temporary office is set up to maintain contact with the Netherlands and to prepare a plan to get local embassy employees to the airport as quickly as possible.

An empty embassy

A briefing had already been planned for local embassy employees, to be held Sunday morning, August 15, 10 AM (Kabul time). Prior to this briefing, between 6.00 am and 7.00 am, the operations manager contacted the Afghan deputy operations manager of the embassy by telephone from the airport. In this call, the operations manager explained that the embassy team had to relocate to the airport for security reasons, at very short notice.

When the local employees arrive at the embassy for the briefing, they find an empty building. The deputy operations manager informs the local employees about the situation and the departure of the embassy team to the airport. He makes every effort to keep local employees calm and sends them home for their own safety. Members of the diplomatic staff and the BSB team are highly committed to getting the local employees to the airport. This does not change the fact, though, that the local employees feel abandoned when they found the embassy empty.

The fall of Kabul

The taliban enter the city on August 15. There is chaos and shots are fired. There is no resistance from the Afghan troops. The Afghan government resigns at the beginning of the afternoon. The taliban takeover the presidential palace and President Ghani flees the country.

The BSB informs the Ministries of Foreign Affairs and Defence that they can no longer guarantee the safety of the diplomats. Since the Dutch delegation does not have military protection in addition to the BSB, there are insufficient resources and capacity to operate safely.

The Ministry of Defence, however, informs the BSB that Dutch presence in Kabul is a priority. The BSB is concerned about this. According to the BSB, it is very unsafe at the airport, they receive hardly any intelligence and the team members have had little or no sleep for two nights.

Departure of embassy team from Kabul

On August 16, chaos prevails at the airport in Kabul and the Americans struggle to control the situation. Because thousands of people are walking across the runway, airplanes (with soldiers and for evacuation) are barely, if at all, able to land. US soldiers fire into the air to disperse the crowds at the airport, but with little success. There are shocking images of Afghans clinging on to planes.

That afternoon, the Americans make the call to prepare the departure of diplomats and organize a flight to Doha that evening. It is the last opportunity for the Dutch team to leave the airport. The Americans state that they will otherwise terminate the MoA. The Americans do not have the capacity to protect foreign embassy teams lacking military security.

The BSB and the deputy ambassador decide that leaving is the only option. At 5.13 pm, the BSB takes the final steps in the emergency destruction procedure. As weapons on board are forbidden, the weapons are dismantled, also to prevent them from falling into the hands of the taliban.

However, The Hague wishes that the team remains in Kabul to ensure a diplomatic presence, to enable a 'smooth transition' and to monitor the situation on the ground in order to prepare for a possible evacuation. To this end, several telephone conversations are held between politicians and high officials in The Hague and the team in Kabul. It was unclear to everyone involved who have the final say in the decision to let the team stay. Ultimately, the deputy ambassador decides that the entire team should leave. According to the team, they 'have looked death in the eye'.

The work of the crisis organisation

From August 15, the crisis meeting structure that was initiated earlier at the Ministry of Foreign Affairs in The Hague, is scaled up to a crisis organisation. Lists are drawn up with names of people whom the Ministry of Foreign Affairs knows are eligible for evacuation and telephone teams are set up to keep in touch with the people to be evacuated. Crisis contact teams are set up to monitor the various target groups of people to be evacuated. The telephone teams include employees from Foreign Affairs, Defence and the Immigration and Naturalisation Service (IND).

An increasing number of employees from the Ministry of Foreign Affairs are volunteering to assist, resulting in a total commitment of approximately 330 employees who will contribute to the implementation of the evacuation operation, with The Hague serving as the operational base. Most employees who apply have no idea what exactly awaits them. They find themselves making emotionally charged telephone calls with individuals who fear for their lives, and they must convey difficult messages via telephone and email.

The work of the various telephone teams results in multiple lists of people eligible for evacuation. The team members drawing up the lists are faced with difficult decisions. Based on the information in the e-mails, it is difficult to determine whether someone is indeed who he or she claims to be and whether that individual is eligible for evacuation. The employees experience this as a great responsibility.

Coordination and technical support appear to be minimal (especially in the beginning), meaning that some improvisation is required. In the hectic pace of the crisis there is hardly any room for exchanging good (and bad) practices between teams.

Members of the telephone teams contact the people on their list to urge them to make their way to the airport. Team members guiding evacuees to the airport by telephone are confronted with the chaos surrounding the airport. In this chaos it often remains unclear whether attempts to help people are successful or not. For example, people to be evacuated are scared off by taliban checkpoints or cannot reach the correct entry gate. Moreover, the danger of a suicide attack is imminent from the outset, as a large number of people has gathered at the airport.

Some members of the telephone teams work shifts of 12 to sometimes 24 hours. Initially, no schedule is kept of who is working and when. The voluntary deployment, while some employees continue with their regular duties, results in certain personnel being available for only a limited number of hours or half-days during the period spanning from August 16 to 26. This hampers the handover of work between staff.

Furthermore, the volume of processed information is so substantial that the teams encounter technical glitches and breakdowns. It takes a couple of days to further streamline the process.

Deployment of a new team

On the early morning of August 17, a new team, including the ambassador, consular support, special forces from the Commando Troops Corps, a Marine Corps special forces team, the new BSB team, and a detachment for the C-130 military aircraft, departs for Islamabad from Eindhoven Airport. The objective of this second team is to carry out the evacuation of as many individuals as possible, as designated by the Ministry of Foreign Affairs, from Kabul. The team arrives in Kabul on Wednesday evening, August 18, around 9.00 PM (Kabul time).

At Kabul airport, the team faces an unprecedented situation, especially at the airport gates, which evoke an atmosphere reminiscent of war. Dutch special forces conduct a reconnaissance of the airport to assess potential areas for their operations. As they stand atop the airport wall, they witness an immense, desperate crowd of men, women, and children stretching as far as the eye can see, all eager to enter the airport. The gate remains closed, yet everyone presses forward. Taliban fighters are nearby on the other side of the gate, wielding whips and firearms to control the crowd.

The Dutch team is devising a method to get the individuals earmarked for evacuation into the airport, aligning it with the approach adopted by partner countries. However, given the tumultuous situation in and around the airport, it proves exceedingly challenging to facilitate the evacuation operation. The initial days yield only limited successes.

The Belhaj motion

Meanwhile, the media provides daily coverage of the situation in Kabul, featuring accounts from concerned Dutch citizens and Afghans who fear for the safety of their loved ones and acquaintances. The media also publishes critical reports regarding the Dutch response: it's perceived as too slow, the targeted evacuation group is deemed too narrow and insufficiently generous, and there's a lack of clarity for those to be evacuated regarding the process and timing.

On August 18th, there is heightened political and public attention in the Dutch Parliament during a debate. Emotions run high among Members of Parliament (MPs) who express concerns about the safety of Afghans who have worked with the Netherlands. During this debate, the Belhaj (D66) motion is passed. The Dutch Parliament calls upon the government to take action to evacuate more groups of individuals beyond the initially targeted interpreters, local embassy staff, and Dutch citizens. As a result of this motion, the potential number of evacuees significantly increases, although the exact figure remains uncertain. Subsequent to the debate, the government pledges in a letter to Parliament to implement the Belhaj motion 'in letter and spirit'.

Overview of people to be evacuated

Interpreters

Throughout the twenty-year Dutch military presence in Afghanistan, the Ministry of Defence cooperated with local interpreters and other 'high-profile employees.' High-profile employees are characterized as (former) local staff members who have provided extended service to a Dutch military mission, thereby demonstrating their personal risk and need for protection.

The high-profile employees, in conjunction with the interpreters themselves, fall under the working agreements designed for interpreters, commonly referred to as the 'interpreter scheme'. Formally, this is not a structured program or regulation. These are, in fact, working agreements that have been in use by the Ministries of Defence and Foreign Affairs, as well as the Immigration and Naturalization Service (IND), since 2014. These agreements enable interpreters and high-profile employees to initiate an application with the Ministry of Foreign Affairs or Defence for relocation to and housing in the Netherlands.

The working agreements for interpreters are 'open-ended,' signifying that these agreements remain valid, allowing interpreters and high-profile employees to continue submitting applications for potential relocation to the Netherlands.

Local embassy staff

Alongside Dutch diplomats, the Dutch embassy in Kabul also employed Afghan consular staff, policy officers, drivers, cleaners, cooks, and gardeners. A significant number of them had served the embassy for an extended duration, with over half of them dedicating two decades or more to their roles.

Local employees had been voicing safety concerns since March 2020. The existing Foreign Affairs evacuation policy at the time did not encompass local embassy employees as an eligible group for evacuation. The evacuation of local embassy employees had never been executed in this manner previously.

The decision-making process regarding whether to make exceptions to the existing policy under specific circumstances was a protracted one. On July 9, 2021, the Council of Ministers agreed with the evacuation of local embassy employees and their immediate families. On August 14, 2021, just a day before the fall of Kabul, it was agreed upon during consultations between ministers and state secretaries that 'extended family members', residing with, and are financially dependent on, local employees could also be evacuated.

Dutch nationals in Afghanistan

The evacuation plan of the Dutch embassy takes into consideration the evacuation of Dutch nationals and Afghans who have legal residence status in the Netherlands and have registered their presence in Afghanistan.

As of August 5, 2021, the travel advisory has been upgraded to 'DO NOT travel to Afghanistan.' The embassy strongly urges Dutch nationals to leave Afghanistan promptly. Due to the widespread emergency situation in many parts of Afghanistan, the embassy is unable to provide assistance or facilitate evacuations for Dutch nationals. While Dutch nationals are encouraged in the travel advisory to ensure that their registration with the embassy is current, registration is not mandatory.

When Kabul fell on August 15, 2021, there were over 1,300 Dutch nationals in Afghanistan, a significantly higher number than initially anticipated. Although the Dutch government does not have a legal obligation to evacuate Dutch nationals during foreign crises, the evacuation of Dutch citizens in Afghanistan is of paramount importance to the government.

Belhaj motion

The Belhaj et al. motion, submitted and adopted on Wednesday, August 18, 2021, calls upon the government to align the protection policy for individuals who have worked with the Netherlands with the EASO Country Guidance for Afghanistan. It also urges the government to categorize them as a systematically persecuted group. This group encompasses, at a minimum, employees who have supported the Dutch government (including security personnel, legal staff, cooks, and drivers), personnel from Dutch development projects, human rights advocates, and particularly women's rights advocates, journalist fixers, and journalists themselves. Additionally, the government is requested to expedite the evacuation of this group, in conjunction with Dutch and Afghan embassy personnel, interpreters, and remaining Dutch nationals. It should also expedite the necessary formalities for their asylum applications in the Netherlands. If evacuation proves unfeasible, the motion calls for the government to classify this group as a high-risk category when applying for asylum in the Netherlands.

Adopting the motion leads to a substantial increase in the number of individuals eligible for evacuation. The government introduces a categorization and prioritization system, which places employees of the crisis organization in a challenging position. They must make determinations about who is most at risk based on the limited information available, knowing that their decisions can have a profound impact on people's lives.

Following the evacuation phase, the government will implement a special provision to facilitate the relocation of two specific groups to the Netherlands, subject to certain criteria. This special provision means that individuals who were previously eligible for evacuation under the Belhaj motion (or believed they were) may no longer qualify for relocation.

Holland Spot

The situation outside the airport's entry gates remains challenging to control, primarily due to the large influx of people. During the night of August 20 to 21, three members of the special forces conceived the idea of removing a segment of the razor wire attached to the wall, enabling them to help people cross over. An open sewer runs between the wall and the crowd, which the evacuees must traverse to reach the wall and be lifted over it. A family with whom the special forces are in contact decides to enter the sewer, and they are subsequently lifted up and over. This marked the birth of the 'Holland Spot'.

Due to the effectiveness of this approach, the team in Kabul makes the decision to concentrate all their efforts on the Holland Spot. On that very night, the Dutch team successfully brings in 210 people. From that point onward, the special forces are stationed at this location around the clock. Nighttime proves especially advantageous, as not all countries are active during those hours.

As the days pass, the atmosphere at the airport grows increasingly tense, with a significant number of people still present in and around the area. The risk of a terrorist attack rises, and managing the crowd becomes increasingly challenging. On the morning of Thursday, August 26, it becomes evident that the airport gates will remain shut. The immediate threat of a suicide attack is so severe that evacuations are deemed impossible at that moment.

The decision to halt evacuations is tragically vindicated when, at approximately 6 pm (CET), a suicide attack occurs at the very location where the Dutch special forces had been stationed. The attack results in a devastating loss of life, with more than 170 fatalities, including 13 American soldiers, and approximately 200 individuals injured. The Dutch team managing the Holland Spot had departed just in time and reached safety. They oversee the evacuation of all remaining individuals bound for the Netherlands at the airport. The Dutch team becomes the last group to depart for Islamabad, arriving in the Netherlands the following day.

During the period from August 16 to 26, a total of 1,860 individuals with the Netherlands as their final destination were successfully evacuated.

After 26 August

Following the evacuation phase, the Ministries of Foreign Affairs and Defence continue their efforts to facilitate the transfer of Afghans to the Netherlands. Diplomatic channels are actively engaged to assess the feasibility of alternative routes and to secure necessary cooperation from regional countries. The route through Doha, utilizing Qatar Airways flights, emerges as the most viable option. Additionally, some individuals manage to reach Pakistan or Iran via overland travel.

The challenge lies not only in the logistics of transferring individuals to the Netherlands now that the airport is closed for military evacuation flights but also in identifying who remains eligible. This primarily means working out how to further implement the Belhaj motion. In its letter to the House of Representatives dated October 11, 2021, the government introduces a special provision it has devised to streamline the transfer process for two distinct groups falling within the scope of the Belhaj motion.

The organization of the transfer operation initially falls under an 'interim' project team with a temporary project leader. On November 5, 2021, an interdepartmental project team, known as the Afghanistan Transfer Project (ATP), is established to oversee and execute the transfer process.

The ATP is dissolved on August 1, 2023, as the number of individuals remaining to be transferred from Afghanistan is limited at that point. As of the time of drafting this report, the process of transferring evacuees from Afghanistan is still ongoing, managed within the existing structures of the Ministries of Foreign Affairs and Defence.

Main conclusions

Based on the reconstruction, the Kabul Evacuation Investigation Committee draws the following key conclusions:

1. Wishful thinking and a collective error in judgment resulted in the Netherlands and partner countries failing to anticipate the rapid fall of Kabul. Signals that contradicted optimistic expectations received insufficient attention.
2. Preparations for the evacuation were limited and started too late. In the run-up to the evacuation phase, the Ministries of Foreign Affairs and Defence were hesitant and acted too late.
3. The structure of the crisis management organization during the evacuation phase proved inadequate for handling an international crisis of this magnitude. The deployment of personnel was not properly planned and there was not enough time and space for critical reflection on crisis management approaches.
4. Throughout the evacuation operation, the team in Kabul and the crisis teams in The Hague demonstrated remarkable dedication. Thanks to their tireless efforts, a total of 1,860 individuals with the Netherlands as their final destination were successfully evacuated during the period from August 16 to 26, 2021. Given the challenging and chaotic circumstances, this achievement is truly commendable.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 15 augustus 2021 valt Kaboel in handen van de taliban. Na de val van Kaboel voert Nederland een evacuatieoperatie uit vanaf de luchthaven Hamid Karzai International Airport (HKIA) om mensen in veiligheid te brengen. De Nederlandse evacuatieoperatie is gericht op in Afghanistan verblijvende Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland, lokale medewerkers van de ambassade en hun gezinnen en tolken die zich hebben ingezet voor Nederland en hun gezinnen. Op 18 augustus 2021 wordt de motie-Belhaj c.s. aangenomen. Met het aannemen van deze motie wordt de groep te evacueren personen tijdens de evacuatieoperatie uitgebreid met medewerkers die de Nederlandse Staat hebben bijgestaan (onder anderen bewakers, judiciële medewerkers, koks, chauffeurs), medewerkers van Nederlandse ontwikkelingsprojecten en van mensenrechtenorganisaties (in het bijzonder vrouwenrechtenverdedigers), journalisten en fixers van journalisten.³

De laatste Nederlandse evacuatievluchten vanuit Kaboel vinden plaats op 26 augustus 2021. Enkele dagen daarna – op 31 augustus – verlaten de laatste Amerikaanse militairen het land en komt er een einde aan 20 jaar internationale (westerse) militaire aanwezigheid in Afghanistan. Ook na de evacuatieoperatie worden personen die daarvoor in aanmerking komen, overgebracht naar Nederland.

Minister Kaag van Buitenlandse Zaken, minister Bijleveld van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid kondigen op 14 september 2021 aan de evacuatieoperatie door een externe onafhankelijke commissie te laten onderzoeken.⁴

³ Motie van het lid Belhaj c.s. Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 788.

⁴ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Kamerbrief. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 808.

In reactie op deze aankondiging dient het Kamerlid Boswijk c.s. op 16 september 2021 een motie in, die wordt aangenomen.⁵ In deze motie wordt gevraagd onderzoek te verrichten naar de gang van zaken vanaf het aannemen van de motie-Belhaj c.s. van november 2019 over de 'tolkenregeling'⁶ en tenminste in te gaan op de deal tussen de Verenigde Staten en de Taliban van februari 2020, de Nederlandse inlichtingenpositie, de voorbereidende evacuatieplannen, de uitvoering van de Kamermoties, de communicatie en samenwerking tussen de ministeries, het verloop van de evacuatieoperatie en de mogelijke internationale juridische consequenties.

In de Kamerbrief van 29 oktober 2021⁷ zeggen minister Knapen van Buitenlandse Zaken, minister Kamp van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer toe dat het kabinet de motie-Boswijk c.s. zal uitvoeren en een commissie zal instellen.

In het instellingsbesluit van 25 maart 2022 (zie bijlage 1) zijn de afspraken vastgelegd over de taak en de werkwijze van de commissie.⁸ Vervolgens is op 16 september 2022 het 'Onderzoeks-, informatie-, gespreks- en archiefprotocol' vastgesteld door de betrokken bewindslieden.

1.2 Opdracht en samenstelling commissie

De taak van de Commissie van Onderzoek Evacuatieoperatie Kaboel was om onafhankelijk onderzoek te doen naar de evacuatieoperatie vanuit Kaboel, die Nederland in de tweede helft van augustus 2021 uitvoerde nadat de Taliban de macht in Afghanistan hebben overgenomen. De commissie voerde het onderzoek uit in opdracht van de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, waarbij de minister van Buitenlandse Zaken de rol vervulde van coördinerend opdrachtgever.

In het instellingsbesluit is bepaald dat de commissie uiterlijk op 31 mei 2023 haar eindrapport uitbrengt. Ten behoeve van een zorgvuldige afronding van het onderzoek heeft de commissie bij brief van 7 april 2023 de opdrachtgever verzocht de opdracht met een halfjaar te verlengen. Deze verlenging is door de opdrachtgevers geaccordeerd. Bij brief van 21 april 2023 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.⁹

De commissie kende de volgende samenstelling: drs. M.A. (Maarten) Ruys (voorzitter), drs. R.V.M. (Renée) Jones-Bos, em. prof. dr. P.L. (Pauline) Meurs, SBN b.d. P.J. (Pieter) Bindt en mr. H.G. (Henk) Lubberdink.

De commissie is bij de uitvoering van het onderzoek ondersteund door een team van onderzoekers en adviseurs van Lysias Advies en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Vanuit Lysias Advies door: C.J. (Carla) de Rie CMC (secretaris) en L. (Lobke) van Meijel MSc. Vanuit de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur door: drs. N.M.H. (Nancy) Chin-A-Fat (onderzoeksleider), A.P. (Petra) Ophoff MSc, A.M. (Annemarie) van der Wilt MSc en dr. H. (Henk) den Uijl. Op het gebied van communicatie en woordvoering heeft drs. M.L. (Maria) Henneman ondersteuning geboden.

⁵ *Motie van het lid Boswijk c.s.* Den Haag, 16 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 27 925, nr. 838 (dit is een gewijzigde motie ter vervanging van de motie nr. 826).

⁶ *Motie van het lid Belhaj c.s.* Den Haag, 12 november 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 300-X, nr. 44.

⁷ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 29 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, nr. 871.

⁸ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2022). *Instellingsbesluit commissie van onderzoek evacuatieoperatie Kaboel*, 25 maart 2022.

⁹ De minister van Buitenlandse Zaken, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister van Defensie. *Kamerbrief*. Den Haag, 21 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 925, nr. 938.

1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvraag

Doel van het onderzoek

De commissie heeft het doel van het onderzoek als volgt geformuleerd: *Reconstrueren hoe de evacuatie is verlopen, om daarmee – zo feitelijk mogelijk – inzichtelijk te maken welke gebeurtenissen hebben plaatsgevonden.* Daarbij zal de commissie verschillende perspectieven op deze gebeurtenissen in beeld brengen. Op basis van haar bevindingen en conclusies kan de commissie eventuele lessen formuleren.

Onderzoeksperiode

De commissie heeft niet alleen de ontwikkelingen gedurende de periode van 15 augustus tot en met 26 augustus 2021 onderzocht, maar plaatst de evacuatieoperatie in de context van ontwikkelingen die zowel in aanloop naar, als volgend op (of in het verlengde van) de evacuatie hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat de voorbereidingen op een mogelijke evacuatie onderdeel uitmaken van het onderzoek. De commissie heeft ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen na afloop van de evacuatiefase, onder andere aan de inspanningen die zijn geleverd om mensen na 26 augustus 2021 naar Nederland over te brengen. Hieronder bevonden zich naast Afghanen die voor Nederland hebben gewerkt ook Nederlanders die tijdens de machtsovername door de taliban ter plekke waren. Dit is een inspanning die tot op heden voortduurt.

Onderzoeksvraag

De commissie heeft voor dit onderzoek de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Op welke wijze is de evacuatie uit Kaboel in de periode van 15 augustus tot en met 26 augustus 2021 verlopen en wat zijn verklaringen voor de wijze waarop de evacuatie is verlopen?*

In het verlengde van deze hoofdvraag heeft de commissie zich in het onderzoek gericht op de volgende onderwerpen:

- De betekenis van het akkoord tussen de Verenigde Staten en de taliban van februari 2020 voor de Nederlandse voorbereiding op een mogelijke evacuatie.
- Het beleid inzake en de besluitvorming over groepen en personen die in aanmerking komen voor evacuatie, incl. eventuele wettelijke verplichtingen van de Nederlands overheid voor deze groepen en personen.
- De wijze waarop de evacuatieoperatie is voorbereid, de ontwikkeling van de Nederlandse inlichtingenpositie en de wijze waarop inlichtingen zijn geïnterpreteerd en zijn benut voor besluitvorming.
- De wijze waarop het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces is verlopen, de uitvoering van Kamermoties en de rol van de Tweede Kamer in het besluitvormingsproces.
- De onderlinge samenwerking tussen de betrokken ministeries, evenals de communicatie en samenwerking tussen enerzijds de ambassade in Kaboel en anderzijds de betrokken ministeries in Den Haag.
- De wijze waarop de evacuatie is verlopen voor de verschillende groepen evacués, inclusief de overbrenging tijdens de fase na de evacuatieoperatie.
- De rol van maatschappelijke organisaties en derden (waaronder maatschappelijke en particuliere initiatieven).
- De wijze waarop de evacuatie is belicht in de media.
- De wijze waarop andere landen uitvoering hebben gegeven aan de evacuatieoperatie.

In het onderzoek is rekening gehouden met de aspecten die zijn genoemd in de motie-Boswijk c.s.¹⁰ en het Kamerdebat hierover op 16 september 2021. Bovenstaande betekent dat de opvang van evacués in Nederland buiten de scope van dit onderzoek valt.

De commissie heeft de ontwikkelingen in de aanloop naar de evacuatieoperatie en na afloop van de evacuatiefase betrokken in het onderzoek, voor zover deze relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen. De commissie is per onderwerp nagegaan welke periode relevant is om te onderzoeken, om de onderzoeksvragen adequaat te kunnen beantwoorden.

1.4 Werkwijze van de commissie

Documentenstudie

De commissie heeft openbare bronnen verzameld en geanalyseerd, evenals documenten die door betrokkenen beschikbaar zijn gesteld. Vanuit de opdrachtgevende ministeries heeft de commissie toegang gekregen tot meer dan 40.000 documenten, waaronder vertrouwelijke informatie. De beschikbaar gestelde documenten betreffen onder meer verslagen van crisisberaden en afstemmingsoverleggen, schriftelijke terugkoppelingen van overleggen met en tussen de betrokken bewindslieden, verslagen van ambtelijke overleggen, (inter)departementale mailwisselingen en WhatsApp-verkeer, departementale nota's, het berichtenverkeer (het medium dat ambassades en het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruiken om informatie uit te wisselen), verslagen van internationale bijeenkomsten, dagboekverslagen, (sociale) mediaberichten, inlichtingenbeelden, brieven en hulpverzoeken van betrokkenen, Kamerstukken, (inter)departementale evaluatierapporten en verschillende feitenrelazen.

De commissie heeft inzage gekregen in de notulen van de ministerraad en van de Raad Veiligheid en Inlichtingen (RVI). Hiervoor is de volgende werkwijze gehanteerd. De commissie heeft bij de secretaris van de ministerraad een overzicht aangeleverd met data waarop, volgens de informatie van de commissie, het onderwerp Afghanistan aan de orde is geweest in de ministerraad en de RVI. Het secretariaat van de ministerraad heeft vervolgens de passages over het onderwerp Afghanistan uit de desbetreffende notulen geobjectiveerd en geanonimiseerd ter inzage aangeboden aan het secretariaat van de commissie. Daarnaast heeft de voorzitter van de commissie op voorwaarde van strikte geheimhouding ter verificatie de niet-geobjectiveerde en niet-geanonimiseerde passages over Afghanistan uit de notulen van de ministerraad ingezien.

Daarnaast heeft de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) drie briefings georganiseerd in antwoord op concrete vragen van de commissie.

De toegang tot vertrouwelijke informatie is van belang geweest voor de duiding van gebeurtenissen en is waar relevant verwerkt in de tekst van dit rapport.

Op basis van de documentenstudie heeft de commissie een eerste versie van de reconstructie opgesteld van gebeurtenissen die betrekking hebben op de aanloop naar, het verloop van en volgend op de evacuatieoperatie van 15 augustus tot en met 26 augustus 2021.

¹⁰ Motie van het lid Boswijk c.s. Den Haag, 16 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 27 925, nr. 838.

Gesprekken

Door of namens de commissie is gesproken met 229 betrokkenen ter completering van de reconstructie. Dit betreft de verkennende gesprekken tijdens de oriëntatiefase, achtergrondgesprekken door een delegatie van de commissie en/of het secretariaat, de formele interviews door de commissie (interviews gevoerd door de gehele of een delegatie van de commissie waarvan officiële gespreksverslagen zijn gemaakt) en de consultatie van andere onderzoekers en deskundigen.

De gesprekspartners waren afkomstig van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie en Veiligheid en Algemene Zaken (op uitvoerend, beleids-, en politiek niveau of als militair). Daarnaast heeft de commissie gesproken met Kamerleden, betrokken ngo's, met vertegenwoordigers van maatschappelijke en commerciële organisaties die betrokken zijn geweest bij de uitvoering van de evacuatieoperatie en met personen die zich vanuit persoonlijke betrokkenheid hebben ingezet voor te evacueren personen.

Ook sprak de commissie met verschillende groepen evacués, te weten enkele tolken en bewakers die hebben gewerkt voor Defensie, lokale medewerkers van de ambassade, vrouwenrechtenactivisten, EUPOL-tolken en enkele Nederlandse paspoorthouders. Personen die betrokken zijn geweest bij de evacuatie van deze personen, hebben als liaisons gefungeerd voor de commissie om met deze evacués in contact te komen.

Om antwoord te krijgen op enkele specifieke vragen over de Duitse evacuatieoperatie is een delegatie van de commissie naar Berlijn gereisd. De commissie heeft daar gesproken met medewerkers van de Duitse ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, vertegenwoordigers van de Nederlandse ambassade in Berlijn en leden van de Duitse parlementaire commissie die onderzoek doet naar de Duitse evacuatieoperatie. Deze gesprekken hebben geholpen nader zicht te krijgen op de wijze waarop Duitsland de evacuatieoperatie heeft voorbereid en uitgevoerd. Ook heeft de commissie enkele vragen voorgelegd aan het Franse *Centre de Crise et de soutien* en aan de Franse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De antwoorden op deze vragen hebben geholpen om nader zicht te krijgen op de voorbereiding en uitvoering van de Franse evacuatieoperatie.

In de onderzoeksverantwoording (zie bijlage 2) is het aantal gesprekspartners per categorie nader toegelicht.

Onderzoeksprotocol

Om afspraken te maken over een zorgvuldige omgang met gesprekspartners van de commissie en om de vertrouwelijkheid te waarborgen van vertrouwelijke schriftelijke informatie die de commissie ontvangt voor de uitvoering van het onderzoek, heeft de commissie een 'Onderzoeks-, informatie-, gespreks- en archiefprotocol' (hierna: protocol) opgesteld. Dit protocol is op 16 september 2022 geaccordeerd door de opdrachtgevers. Daarna kon de procedure worden opgestart om toegang te krijgen tot vertrouwelijke informatie en kon de commissie van start met de (formele) gesprekken.

Inrichting meldpunt

Om betrokkenen van de ministeries de mogelijkheid te bieden hun ervaringen met de evacuatieoperatie te delen met de commissie, heeft de commissie een onafhankelijk meldpunt ingericht. Dit meldpunt was geopend van oktober 2022 tot en met januari 2023. De oproep aan medewerkers van de betrokken ministeries is geplaatst op de intranetten van de ministeries. Na enkele weken is een reminder geplaatst op de intranetten. Binnen het ministerie van Defensie is het defensiepersoneel dat is ingezet voor de evacuatieoperatie separaat geïnformeerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de oproep onder de aandacht gebracht bij leidinggevendenden van de teams die betrokken zijn geweest bij de evacuatieoperatie. Ook tijdens de bijeenkomst die Buitenlandse Zaken een jaar na de evacuatieoperatie georganiseerd heeft, is het meldpunt dat dat najaar zou worden geopend onder de aandacht gebracht.

Bij Justitie en Veiligheid is de oproep geplaatst op de interne internetpagina van DG Migratie, op de JenV-brede internetpagina en op de interne websites van het COA en de IND.

Bij het meldpunt zijn 46 meldingen binnengekomen. Aan melders is de mogelijkheid geboden om met de commissie te spreken. Het merendeel van de melders heeft aangegeven van deze mogelijkheid gebruik te willen maken en is door de commissie gehoord.

Los van het meldpunt hebben verschillende betrokkenen op eigen initiatief contact gezocht met de commissie. Ook zij zijn gehoord door de commissie.

Onderzoek ter plaatse?

Om een beter beeld te krijgen van de situatie ter plekke, heeft de commissie overwogen om naar Kaboel te reizen. Wegens de huidige veiligheidssituatie heeft de commissie moeten besluiten dit niet te doen. In plaats daarvan heeft de commissie gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid beeldmateriaal dat door verschillende gesprekspartners is aangereikt. Ook heeft de commissie gebruik gemaakt van plattegronden van Kaboel die beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van Defensie om een indruk te krijgen van de grootte van de stad en de afstanden die moesten worden afgelegd om de luchthaven Hamid Karzai International Airport (HKIA) te bereiken.

Verkenning aanpak evacuatieoperatie door enkele andere landen

De commissie heeft een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop enkele andere landen hun evacuatieoperaties hebben voorbereid en uitgevoerd, te weten het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Voor deze verkenning is gebruik gemaakt van bestaande bronnen. De commissie had de wijze waarop deze landen de evacuatieoperatie hebben uitgevoerd systematisch met elkaar willen vergelijken. Echter, de informatie die over dit onderwerp vanuit deze landen beschikbaar is, is zeer ongelijksoortig. Een objectieve vergelijking is daardoor niet mogelijk. Op basis van de uitgevoerde verkenning, heeft de commissie wel enkele overeenkomsten en verschillen tussen de genoemde landen kunnen constateren.

Reflectie

De commissie heeft twee keer enkele deskundigen uitgenodigd voor een reflectiesessie. De eerste reflectiesessie vond plaats aan het eind van de oriëntatiefase en is benut voor het aanscherpen van het doel van het onderzoek en de formulering van de onderzoeksvragen. Tijdens de start van het schrijfproces van de eindrapportage is een tweede reflectiesessie georganiseerd. Deze sessie stond in het teken van duiding van en oordeelsvorming over enkele belangrijke gebeurtenissen voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de evacuatieoperatie.

Opstellen rapport

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek heeft de commissie dit rapport opgesteld. De conceptversie van het feitelijke deel van dit rapport is voor een toets op vertrouwelijkheid voorgelegd aan de opdrachtgevers. Daarnaast is aan de opdrachtgevers de gelegenheid geboden om de commissie te attenderen op feitelijke onjuistheden. Passages over de Inlichtingenpositie zijn separaat voor eenzelfde toets voorgelegd aan de MIVD. Daarnaast heeft de commissie het conceptrapport laten meelezen door enkele meelezers, nadat de toets op vertrouwelijkheid had plaatsgevonden.

Zoals vastgelegd in het protocol hebben betrokkenen die met hun functienaam in het rapport worden genoemd, de gelegenheid gekregen te reageren op die passages van het rapport die op hen betrekking hebben. De passages waarin het handelen van deze betrokkenen is beschreven, zijn voor wederhoor aan de desbetreffende personen voorgelegd.

Na het verwerken van de reacties op het conceptrapport is de definitieve versie van deze rapportage opgesteld. De verantwoordelijkheid voor de feitelijke juistheid van dit rapport ligt bij de commissie.

Videoanimatie

Om de onderzoeksresultaten ook visueel te kunnen presenteren, heeft de commissie een videoanimatie laten maken. De video is te bekijken op www.evacuatiekaboeel.nl.

Eerdere evaluatie door Crisisplan

De evacuatieoperatie Kaboel is reeds in 2021 door Crisisplan¹¹ geëvalueerd. Crisisplan is in deze evaluatie specifiek ingegaan op de inrichting van de crisisorganisatie, de daarbij behorende besluitvormingsstructuur, de kennis- en informatiecirculatie en de voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Kaboel. De commissie heeft de uitkomsten van deze evaluatie betrokken bij haar onderzoek en onderschrijft de analyses in het rapport van Crisisplan 'De evacuatie uit Afghanistan'.¹²

Crisisplan heeft heldere aanbevelingen gedaan, die in de afgelopen periode merendeels zijn opgevolgd. Zo is binnen Buitenlandse Zaken een Departementaal Crisiscentrum opgericht, dat een vaste bezetting heeft. In de Kamerbrief van 7 juli 2022 is de voortgang beschreven van de implementatie van de aanbevelingen van Crisisplan.¹³

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een reconstructie van de evacuatieoperatie Kaboel. In dit hoofdstuk komen de relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen tijdens de voorbereidingsfase aan de orde, de uitvoering van de evacuatieoperatie gedurende de periode van 16 tot en met 26 augustus 2021 en de ontwikkelingen na afloop van de evacuatiefase. De ontwikkelingen in Kaboel en in Den Haag zijn in dit hoofdstuk afwisselend beschreven.

Bij de evacuatie uit Afghanistan gaat het om verschillende categorieën van personen, te weten: de tolken, lokale medewerkers van de ambassade, Nederlanders in Afghanistan en personen die vallen onder de motie-Belhaj van 18 augustus 2021. Hoofdstuk 3 beschrijft de wijze waarop de evacuatie van de verschillende groepen is verlopen. De laatste paragraaf van hoofdstuk 3 gaat in op de aantallen geëvacueerde en nog te evacueren personen.

In hoofdstuk 4 formuleert de commissie de conclusies die zijn gebaseerd op de reconstructie, rekening houdend met de verschillende perspectieven op de gebeurtenissen.

Daarnaast bevat dit rapport enkele bijlagen, te weten: het instellingsbesluit (bijlage 1), de onderzoeksverantwoording (bijlage 2), de achtergrondschets over 'Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan 2001 – 2021' en het missieoverzicht Afghanistan (bijlage 3), de uitkomsten van de verkenning naar de wijze waarop andere landen hun evacuatieoperaties hebben voorbereid en uitgevoerd (bijlage 4) en een lijst met afkortingen (bijlage 5).

¹¹ Crisisplan B.V. is een bureau dat is gespecialiseerd in strategisch crisismanagement.

¹² Crisisplan (2021). *De evacuatie uit Afghanistan. Analyse en aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid in het kader van de beantwoording van de moties 817, 818 en 819*. 12 december 2021.

¹³ Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 914.

De commissie heeft de perspectieven van de verschillende actoren en betrokkenen een plaats gegeven bij de beschrijving van de gebeurtenissen in de aanloop naar, tijdens en na afloop van de evacuatieoperatie uit Kaboel. Hierdoor zijn voor de lezer enige herhalingen ontstaan. Dat is bij de gekozen opzet onvermijdelijk.

Als opmaat naar de chronologische reconstructie van de evacuatieoperatie in hoofdstuk 2, is hierna een intermezzo opgenomen over de langjarige verbondenheid en betrokkenheid van Nederland met Afghanistan.

Intermezzo: Verbonden met Afghanistan

De evacuatieoperatie heeft plaatsgevonden in een context van 20 jaar Nederlandse inzet in Afghanistan. Om de evacuatie in deze context te kunnen plaatsen, heeft de commissie het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) bereid gevonden een achtergrondschrift te schrijven over de Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan gedurende de periode 2001 – 2021. Deze achtergrondschrift is opgesteld onder leiding van prof. dr. B. Schoenmaker van het NIMH, in samenwerking met de heer dr. W.J. Vogelsang (zie bijlage 3). Als opmaat naar het volgende hoofdstuk, de chronologische reconstructie van de evacuatieoperatie Kaboel, is in dit intermezzo de hoofdlijn beschreven van de hoofdpunten van de langjarige verbondenheid en betrokkenheid van Nederland met Afghanistan.

Langjarige verbondenheid en persoonlijke betrokkenheid

Er is in Nederland veel aandacht voor de evacuatieoperatie Kaboel. Dat komt niet alleen door de hartverscheurende beelden in de media van de chaos rondom het vliegveld van Kaboel nadat de Taliban de macht in Kaboel hebben overgenomen. Vooral de langjarige verbondenheid met Afghanistan en de ervaringen en contacten die veel Nederlanders hebben opgedaan in Afghanistan, maken dat zij vanuit persoonlijke betrokkenheid willen bijdragen aan de evacuatieoperatie. Die betrokkenheid vloeit zowel voort uit de twintigjarige militaire inzet vanuit Nederland en de inzet van politiefunctionarissen, als uit de diplomatieke betrokkenheid en de inzet vanuit ontwikkelingssamenwerking.

De Nederlandse inzet in Afghanistan start op basis van een artikel-5-operatie (een operatie waarin Nederland een aangevallen NAVO-land bijstaat¹⁴). De ambitie is om bij te dragen aan de internationale inzet om stabiliteit in Afghanistan te bevorderen. Nederland is een kleine speler geweest in de internationale coalities die actief zijn geweest in Afghanistan. Toch is de betrokkenheid relatief groot geweest door deelname aan verschillende militaire missies, door diplomatieke activiteiten en vanuit ontwikkelingssamenwerking (zie bijlage 3). Militairen, diplomaten, politiefunctionarissen en ontwikkelingsorganisaties voelen zich daardoor verbonden met het land.

Bijna 30.000 Nederlanders, voornamelijk militairen, zijn in het land actief geweest. 25 Nederlandse militairen zijn in Afghanistan gesneuveld. Een veelvoud van dit aantal raakte (zwaar)gewond en veel militairen die op missie naar Afghanistan zijn geweest, ervaren nog steeds de mentale gevolgen daarvan.

Daarnaast is Nederland betrokken geweest bij een groot aantal ontwikkelingsprojecten. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid voor Afghanistan is de laatste jaren gericht geweest op bevordering van veiligheid en rechtsorde, vrouwenrechten en gendergelijkheid.

In 2019 is het aantal Afghanen in Nederland en Nederlanders met een Afghaanse afkomst geschat op circa 50.000, voornamelijk vluchtelingen uit de jaren '80 en '90, en hun kinderen (zie bijlage 3).

De langdurige Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan zorgt voor een ander type relatie met betrokken lokale Afghanen dan in andere landen waar Nederlandse militaire of civiele missies en/of diplomatieke inzet plaatsvinden. De werkafspraken voor de tolken, het beschermen van de lokale medewerkers van de ambassade en het evacueren van de mensen die vallen onder een van de groepen van de motie-Belhaj van 18 augustus 2021, moeten tegen deze achtergrond begrepen worden.

¹⁴ NAVO (1949). *Het Noord-Atlantisch Verdrag*. Washington D.C., 4 april 1949.

Het reguliere beleid is dat Nederland bij een evacuatie zich richt op de consulaire doelgroep, dat wil zeggen: personen met de Nederlandse nationaliteit en hun kerngezinsleden, en personen die een vergunning hebben tot rechtmatig verblijf in Nederland of een geldige vergunning voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, St. Eustatius of Saba. In voorkomende gevallen kunnen er uiteraard individuele uitzonderingen zijn. Tijdens de evacuatieoperatie die dit rapport beschrijft, is afgeweken van het reguliere evacuatiebeleid.

Samenhangende aanpak van defence, diplomacy en development

Het uitgangspunt van de Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan is de samenhangende aanpak van *defence, diplomacy en development*. Deze aanpak wordt toegepast op zogenoemde 'fragiele staten'.¹⁵ Het idee is dat alleen militairen sturen naar Afghanistan niet de hele oplossing kan zijn, maar dat de missies steunen op zowel militaire inzet, als op diplomatie en ontwikkelingswerk. Veiligheid, bestuur en ontwikkeling hangen met elkaar samen en beïnvloeden elkaar over en weer. Deze vormen in het Afghanistan-beleid een drie-eenheid: het een kan niet zonder het ander en alle drie zijn ze op zichzelf van belang.

De samenhangende aanpak van *defence, diplomacy en development* veronderstelt een intensieve samenwerking tussen de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken, Justitie en Veiligheid en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Dit is onder andere georganiseerd in de interdepartementale Stuurgroep Missies en Operaties (SMO).¹⁶

Na het besluit om de militairen terug te trekken vanwege het beëindigen van de Resolute Support Missie, werd de samenhangende benadering ten aanzien van Afghanistan feitelijk losgelaten. Na het beëindigen van de militaire missies was er niet de intentie om het land te verlaten op het gebied van diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

¹⁵ De minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. *Lijst van vragen en antwoorden*. Den Haag, 18 februari 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 787, nr. 2. 16; De minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 21 juni 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33694, nr. 1. 17.

¹⁶ De minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 21 juni 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33694, nr. 1. 17; In de loop van de tijd zijn steeds meer onderwerpen, zoals justitie, politie en economische samenwerking, ondergebracht in de samenhangende aanpak. Voor de leesbaarheid wordt in dit rapport de terminologie van de samenhangende aanpak van *defence, diplomacy en development* gehanteerd; De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. *Kamerbrief*. Den Haag, 14 oktober 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 787, nr. 9.



2. Reconstructie evacuatieoperatie Kaboel

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een reconstructie van de evacuatieoperatie Kaboel. Allereerst komen (in paragraaf 2.2) de relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen tijdens de voorbereidingsfase aan de orde, evenals het vertrek van het ambassadeteam uit Kaboel op 16 augustus 2021 en het uitzenden van het vervangende ambassadeteam, inclusief militaire versterking op 17 augustus 2021. In de paragraaf daarna (2.3) wordt de uitvoering van de evacuatieoperatie gedurende de periode van 16 tot en met 26 augustus 2021 beschreven. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk (2.4) komen de ontwikkelingen tijdens de nafase aan bod. De ontwikkelingen in Kaboel en in Den Haag zijn in dit hoofdstuk afwisselend beschreven.

Gekozen is voor een chronologische beschrijving van de relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen. Soms is het echter onvermijdelijk om deze chronologie te doorbreken, om onderwerpen die over een langere periode spelen, goed te kunnen uitleggen.

In hoofdstuk 3 van dit rapport komt de evacuatie van de verschillende categorieën te evacueren personen aan de orde (tolken, lokale medewerkers van de ambassade, Nederlanders in Afghanistan en de groepen die vallen onder de motie-Belhaj). Hoofdstuk 2 beperkt zich daarom tot de hoofdpunten van de wijze waarop de evacuatie van deze verschillende groepen is verlopen. Datzelfde geldt voor de wijze waarop enkele andere landen uitvoering hebben gegeven aan de evacuatieoperatie. Dit komt nader aan bod in bijlage 4.

2.2 Vorbereidingsfase

Op de volgende pagina's zijn in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen tijdens de voorbereidingsfase weergegeven. De internationale ontwikkelingen (van de VS, de NAVO en de Taliban), de ontwikkelingen bij de Nederlandse ambassade in Kaboel en de ontwikkelingen in Den Haag komen in deze tijdlijn aan bod.

Datum/periode	Internationale ontwikkelingen van de VS, de NAVO en de taliban	Ontwikkelingen bij Nederlandse ambassade in Kaboel	Ontwikkelingen in Den Haag
2018		Rapport TNO: locatie Nederlandse ambassade Kaboel is niet veilig genoeg meer Advies: nieuwbouw ambassade op andere locatie	
Eind 2018	Trump geeft opdracht om helpt Amerikaanse troepen terug te trekken uit Afghanistan		
2018 – febr. 2020	Onderhandelingen tussen VS en taliban		
29 februari 2020	- Doha-akkoord tussen VS en taliban - VS committeren zich aan terugtrekking van alle buitenlandse troepen, uiterlijk per 1 mei 2021		
2 juni 2020			De MIVD organiseert een scenariosessie over toekomstige ontwikkelingen in Afghanistan in de komende 12 maanden
1 juli 2020			De MIVD presenteert een baseline scenario o.b.v. de scenariosessie van juni. In het baseline scenario zijn Afghaanse troepen in toenemende mate onmachtig tegen het geweld van de taliban, die militair en maatschappelijk terrein winnen
12 september – 7 november 2020	Vredesonderhandelingen tussen Afghaanse regering en taliban: het proces eindigt zonder akkoord na de verkiezing van president Biden op 7 november		
2 oktober 2020			BZ stemt in met nieuwbouw ambassade op andere locatie in Kaboel
Oktober 2020			De MIVD organiseert twee scenariosessies over de termijn van mei 2021 tot januari 2023. Het scenario 'uitstel van executie' is een voortzetting van het baseline scenario en het meest waarschijnlijke scenario. Het is mogelijk dat dit scenario omklapt naar het scenario 'op weg naar het emiraat'
1 december 2020		Ambassadeur verzoekt BZ om evacuatieopties voor ambassade voor te bereiden	
December 2020			De MIVD werkt de uitkomsten van de scenariosessies van oktober verder uit
Januari 2021			BZ start tweewekelijks overleg over ontwikkelingen in Afghanistan, na signalen dat de taliban snel oprukken en dat de situatie in Afghanistan in hoog tempo verslechtert
20 januari 2021	President Biden treedt aan en start een review van het Doha-akkoord		
29 januari tot 2 februari 2021		Vertegenwoordigers BZ en Defensie bezoeken ambassade Kaboel ¹ voor voorbereiding evacuatieplannen en voor afstemming over nieuwbouw ambassade	
2 februari 2021			De MIVD brieft de bewindspersonen over de uitwerking van de scenario's 'uitstel van executie' en 'op weg naar het emiraat'. De scenario's dienen als sequentie beschouwd te worden en het omklapmoment hangt samen met de militaire verovering van Kaboel. De taliban zijn volgens de MIVD zeer waarschijnlijk nog niet in staat om de bestuurlijke taken voor Afghanistan te dekken voor 1 januari 2023
14 april 2021	- Uitkomsten review Biden: besluit om terugtrekking door te zetten - Nieuwe deadline voor vertrek van alle buitenlandse troepen wordt 11 september 2021 - De NAVO kondigt een militaire terugtrekking uit Afghanistan aan. Diplomatiek en economisch willen NAVO-landen actief blijven in Afghanistan		
Tweede helft april 2021			Aandacht voor tolkendossier neemt toe na het Amerikaanse besluit om de terugtrekking door te zetten
16 april 2021			- De ministerraad besluit 80 extra militairen naar Noord-Afghanistan te sturen voor het ondersteunen van de militaire terugtrekking - De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd over de NAVO-terugtrekking en de tijdelijke inzet van extra militairen
19 april 2021			De Kamercommissies BZ en Defensie ontvangen een technische briefing over aanvullende artikel 100-inzet
19 tot 28 april 2021		- Vertegenwoordigers BZ en Defensie bezoeken ambassade Kaboel voor voorbereiding van evacuatieplannen - Het bezoek leidt o.a. tot een indicatorenoverzicht met te treffen maatregelen bij verslechtering veiligheidssituatie in Afghanistan	
21 april 2021			- BZ last een bouwstop voor de nieuwe ambassade in, omdat de situatie significant is veranderd door de Amerikaanse aankondiging van troepenterugtrekking - De Kamercommissies BZ en Defensie ontvangen nog een technische briefing over aanvullende artikel 100-inzet
22 april 2021			De Tweede Kamer debatteert over de extra uitgezonden militairen en neemt motie van treurnis aan vanwege besluitvorming over inzet extra militairen

1 Deze bezoeken aan de ambassade vinden jaarlijks plaats.

Datum/periode	Internationale ontwikkelingen van de VS, de NAVO en de taliban	Ontwikkelingen bij Nederlandse ambassade in Kaboel	Ontwikkelingen in Den Haag
April 2021	Memorandum of Agreement tussen de VS en NAVO-bondgenoten (waaronder NL): VS zullen steun bieden bij evacuatie van uitgezonden ambassadepersoneel		
1 mei 2021	De snelle opmars van de taliban begint in provinciale gebieden en kleine steden		
11 mei 2021		De voorzitter van de mission council van de ambassade schrijft de secretaris-generaal van BZ over het gevaar dat lokale ambassademedewerkers lopen	
12 mei 2021			De Tweede kamer wordt per brief geïnformeerd over de voortgang van de terugtrekking; afronding is voorzien in juli 2021
27 mei 2021			De Kamercommissies Defensie en BZ ontvangen een technische briefing over voortgang van de terugtrekking
28 mei 2021		- De bouwstop voor nieuwbouw ambassade wordt met een half jaar verlengd - BZ gaat akkoord met een tijdelijke verplaatsing ambassade naar Camp Seitz	
1 juni 2021	Een internationale groep betrokkenen, waaronder Nederlandse militaire vakbonden, stuurt per brief een oproep om bescherming te bieden aan <i>Afghan locally engaged civilian staff</i> . De brief is gericht aan de NAVO met afschrift aan de NLse minister-president. De brief is bij AZ niet teruggevonden in de registratie van binnengekomen post		
3 juni 2021			- De Kamercommissies Defensie en BZ ontvangen een technische briefing over voortgang van de terugtrekking - De Tweede Kamer debatteert plenair over de voortgang van de terugtrekking
17 juni 2021			De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd over de planning van de terugtrekking: het kabinet verwacht dat alle militairen eind juni zijn teruggekeerd
24 juni 2021			De laatste Nederlandse militairen vertrekken uit Afghanistan. De ambassade blijft actief
Eind juni 2021	De taliban heersen over 142 van de 421 Afghaanse districten		De MIVD stelt niet te verwachten dat de taliban de komende weken strategische hoofdsteden willen innemen
4 juli 2021	De VS verlaten hun luchtmachtbasis in Bagram		
6 juli 2021			In Potsdam (DUI) vindt vertrouwelijk overleg plaats tussen de Duitse en Nederlandse directies Operaties van Defensie over mogelijke samenwerking in geval van een evacuatie uit Kaboel
8 juli 2021	Biden kondigt aan dat de troepen per 31 augustus 2021 zullen zijn vertrokken (i.p.v. 11 september)		
12 juli 2021			De directie Operaties van Defensie koppelt de uitkomsten van het overleg uit Potsdam terug aan het ministerie van BZ. Er wordt besloten om geen gezamenlijke route uit te werken voor de evacuatie. Duitsland kiest voor een luchtbrug via Oezbekistan, Nederland bereidt een evacuateroute via Pakistan voor
19 juli 2021		De ambassade vraagt het ministerie van BZ om budget om het Baron Hotel (vlakbij de luchthaven van Kaboel) als tijdelijke uitwijklocatie te kunnen contracteren	
21 juli 2021	De taliban heersen over de helft van de Afghaanse districten		
26 juli 2021			Het ministerie van BZ geeft akkoord op het door de ambassade aangevraagde budget voor een tijdelijke uitwijklocatie bij het Baron Hotel
1 augustus 2021		De plv. ambassadeur meldt dat tijdelijke huisvesting voor evacuatie bij het Baron Hotel is voorbereid en dat financiën zijn goedgekeurd	
Begin augustus 2021			Het evacuatieplan wordt aangevuld met de optie 'De Baron'
5 augustus 2021		De ambassadeur spreekt met betrokkenen van BZ over het uitvliegen van lokaal ambassadepersoneel	BZ en Defensie starten met pre crisisberaad Afghanistan, omdat de taliban snel oprukken en de ambassade aangeeft dat de situatie in hoog tempo verslechtert
8 augustus 2021	De taliban nemen de provinciale hoofdstad Kunduz in, als onderdeel van hun strategie om in snel tempo controle te krijgen over provinciale hoofdsteden		
9 augustus 2021			- Het indicatorenoverzicht met te treffen maatregelen bij verslechtingen in de veiligheidssituatie wordt officieel vastgesteld - SOCOM stelt voor een taakeenheid van 10-12 mensen naar Kaboel te sturen om evacuatieplannen te testen. Dit voorstel wordt niet opgevolgd, het wordt mogelijk geacht om nog met lijnvluchten en charters uit te vliegen

Datum/periode	Internationale ontwikkelingen van de VS, de NAVO en de taliban	Ontwikkelingen bij Nederlandse ambassade in Kaboel	Ontwikkelingen in Den Haag
10 augustus 2021			De MIVD geeft aan dat het onwaarschijnlijk is dat de taliban binnen 3 tot 6 maanden Kaboel met geweld zullen innemen. De taliban kunnen met alternatieven ook de macht in Kaboel verkrijgen, bijvoorbeeld door Kaboel te omsingelen en af te knijpen of het Afghaanse leger verder te demoraliseren
11 augustus 2021		De ambassade boekt commerciële vliegtickets voor het lokale ambassadepersoneel, de vluchten zijn gepland voor 17 en 19 augustus. Defensie boekt ook charters voor het lokale ambassadepersoneel	- BZ, Defensie, JenV en de ambassade starten het crisisberaad - SOCOM stelt opnieuw voor een team naar Kaboel te sturen om evacuatieplannen te testen. Dit voorstel wordt niet opgevolgd, want het inzetten van dit team kan een signaal afgeven dat leidt tot paniek en escalatie - BZ spreekt met Duitsland over een verhuizing van de Nederlandse ambassade naar de Duitse compound; de verkenning wordt ingehaald door ontwikkelingen
12 augustus 2021	- De taliban nemen Ghazni, Herat en Kandahar in - De taliban doorbreken de zuidkant van de strategische driehoek om Kaboel - De Amerikaanse ambassade verplaatst zich van de Green Zone naar het vliegveld van Kaboel	- De BSB verneemt dat de Afghaanse overheid mogelijk capituleert als Kandahar en Mazar-i-Sharif vallen en dat de VS en het VK troepen invliegen om te ondersteunen bij evacuaties - De BSB meldt dat de formele inlichtingenlijn vanuit partnerlanden stilvalt - De plv. ambassadeur stelt vast dat fase oranje/rood van het indicatorenoverzicht is ingegaan, want de taliban is het slotoffensief richting Kaboel begonnen	De MIVD bericht dat, gezien de neerwaartse spiraal van de afgelopen dagen, het mogelijk is dat Kaboel binnen negentig dagen in handen van de taliban zal vallen
13 augustus 2021	De taliban doorbreken de strategische driehoek rondom Kaboel volledig	- Het contract met het Baron Hotel over een tijdelijke uitwijklocatie wordt officieel ondertekend - De BSB bereidt de verplaatsing van de ambassade naar Camp Seitz voor - De plv. ambassadeur bericht BZ dat Afghanistan op of al over de rand van <i>state collapse</i> is, dat 3.000 Amerikaanse militairen worden ingezet voor het ondersteunen van de terugtrekking en dat er een groot risico is dat talibanstrijders uit gevangenissen worden bevrijd	- De MIVD past het inlichtingenbeeld aan. Het is waarschijnlijk dat de taliban, als de opmars in het huidige tempo doorzet, Kaboel op 31 augustus volledig omsingeld hebben - De Defensiecharters voor evacuatie van lokaal ambassadepersoneel worden vervroegd, van 27 augustus naar 19 en 23 augustus - SOCOM-eenheden krijgen opdracht om capaciteit gereed te stellen - DOPS krijgt de opdracht om het evacuatieplan verder uit te werken, inclusief het stand-by zetten van militaire vliegtuigen. Het plan gaat uit van 400 à 450 te evacueren personen
14 augustus 2021	- De taliban nemen Mazar-i-Sharif in, de belangrijkste stad in het noorden van het land - De VS informeren het VK over een aanstaande mogelijke aanval van de taliban op Kaboel. De VS schatten in dat slechts 500 (van de 40.000) Afghaanse veiligheidsstroepen Kaboel zullen verdedigen - De VS schalen de ambassade af en adviseren partnerlanden dat ook te doen	- De defensieattaché verzoekt Defensie rekening te houden met het scenario dat commercieel luchtverkeer niet mogelijk meer zal zijn en roept op om z.s.m. militaire vliegtuigen klaar te zetten, in ieder geval vóór 18 augustus - De plv. ambassadeur laat weten de ambassade op 17 augustus te willen verplaatsen naar het Baron Hotel en vervroegt daarmee de planning voor relocatie met 4 dagen - De plv. ambassadeur besluit de ambassade op 15 augustus 's avonds te verplaatsen naar het Baron Hotel	- Een vertegenwoordiger van Defensie reist naar Islamabad om nadere afspraken te maken over evacuatieplannen - Bewindslidenoverleg over evacuatieplan, zoals opgesteld door DOPS (geplande commerciële en militaire vluchten) - In het bewindslidenoverleg wordt besloten de gehele lokale ambassadestaf in aanmerking te laten komen voor evacuatie, inclusief kerngezin en inwonende, afhankelijke gezinsleden buiten de definitie van het kerngezin
Nacht van 14 op 15 augustus 2021		- De BSB krijgt van Amerikaanse <i>battle captain</i> het dringende advies om per direct te verplaatsen naar de luchthaven, indien de ambassade dat advies niet opvolgt hoeft zij niet meer te rekenen op steun van de VS - De BSB, plv. ambassadeur, defensieattaché, Hongaarse beveiligers en uitgezonden staf voeren de procedures uit van vernietiging van alles wat enigszins bruikbaar is voor de taliban - De BSB, plv. ambassadeur, defensieattaché, Hongaarse beveiligers en uitgezonden staf verlaten de ambassade en verplaatsen zich naar het vliegveld - De Hongaarse beveiligers mogen het vliegveld niet op en verblijven tijdelijk in het Baron Hotel	
15 augustus 2021	- De taliban nemen Jalalabad in - De Amerikaanse ambassade meldt dat de <i>green zone</i> volledig wordt opgeheven - De taliban nemen Kaboel in. Van weerstand van Afghaanse troepen is geen sprake - De Afghaanse regering treedt af - President Ghani vlucht Afghanistan uit, de taliban hebben het presidentieel paleis in handen - Commercieel luchtverkeer is niet langer mogelijk - De taliban vallen het militaire gedeelte van het vliegveld aan - De capaciteit van de C-17 blijkt beperkt; andere partnerlanden maken ook gebruik van dit vliegtuig	- De operationeel manager belt de Afghaanse plv. operationeel manager over het vertrek van het ambassadeteam en over het besluit dat de gehele lokale staf inclusief <i>extended family</i> in aanmerking komt voor evacuatie - Lokale staf komt aan bij leeg en onbewaakt ambassadegebouw. De plv. operationeel manager informeert lokale staf over de situatie en stuurt hen voor de veiligheid naar huis - Vanaf het vliegveld informeert de BSB de Koninklijke Marachaussee en BZ dat zij de veiligheid van de diplomaten niet langer kunnen garanderen - De geplande commerciële vluchten en charters van Defensie kunnen niet doorgaan - DOPS informeert de BSB dat vertrek uit Kaboel een politieke keuze is en dat presentie van Nederland een prioriteit is - De BSB verzoekt Den Haag te heroverwegen om het team in Kaboel te laten blijven. - De defensieattaché verzoekt DOPS de evacuatieoperatie te starten	- Special forces worden op twaalf uur <i>notice to move</i> gezet - Een schaduwambassade wordt ingericht in Den Haag om het ambassadeteam op het vliegveld in Kaboel op afstand te ondersteunen en om diplomatieke hulp te bieden aan personen die in aanmerking komen voor evacuatie - Lijsten van mensen die in aanmerking komen voor evacuatie worden opgesteld en crisiscontactteams voor verschillende doelgroepen evacués worden ingericht - Het kabul@minbuza.nl emailadres wordt aangemaakt
16 augustus 2021	- De verdedigingslijn van het vliegveld wordt doorbroken en een mensenmassa komt het vliegveld op - De VS sluiten het vliegveld af en laten enkel toe dat vliegtuigen met substantiële militaire versterking landen - De geplande C-17-vlucht moet worden uitgesteld	- De plv. ambassadeur wordt door de Amerikaanse ambassade gebeld dat het onzeker is of en hoe lang evacuatievluchten kunnen worden uitgevoerd - Lokaal ambassadepersoneel reist naar het vliegveld om geëvacueerd te worden. De situatie blijkt te gevaarlijk en de VS openen de poort niet. Het ambassadepersoneel keert terug naar huis - De VS roepen de Nederlandse diplomaten op om te vertrekken en geven aan anders het Memorandum of Agreement in te trekken - Het ambassadeteam in Kaboel besluit dat vertrek de enige optie is. De BSB start de procedure voor noodvernietiging, waaronder het onklaar maken van de wapens - De plv. ambassadeur en de BSB-beveiligingsmanager besluiten dat het volledige team vertrekt met de vlucht die door de VS wordt aangeboden	- De geplande inzet van DOPS krijgt de opdracht ‘<i>execute</i>’. Er wordt een team samengesteld om het team in Kaboel af te lossen. De ambassadeur maakt deel uit van dit team. Het team zal de volgende dag, op 17 augustus, vanuit Nederland naar Kaboel vertrekken - In het crisisberaad wordt de wens uitgesproken voor een warme overdracht in Kaboel - BSB geeft aan dat een warme overdracht niet realistisch is - Bewindslieden willen diplomatieke presentie in Kaboel waarborgen en vanuit Den Haag wordt druk uitgeoefend om tenminste één persoon in Kaboel te laten blijven. Als het ambassadeteam hierover geïnformeerd wordt, blijkt dat de wapens al onklaar zijn gemaakt. Daarmee is de facto het besluit om te vertrekken al genomen.

2.2.1 Doha-akkoord (29 februari 2020)

Eind 2018 geeft president Trump de opdracht om bijna de helft van de 14.000 aanwezige Amerikaanse troepen uit Afghanistan terug te trekken.¹⁷ Tussen 2018 en 2020 onderhandelen de Verenigde Staten met de taliban.¹⁸ Bij die onderhandelingen zitten geen andere partijen dan de Verenigde Staten en de taliban aan tafel. Dit was voor de taliban een voorwaarde om überhaupt te onderhandelen.¹⁹ Op 29 februari 2020 ondertekenen de Verenigde Staten en de taliban het *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan*. Deze overeenkomst wordt ook wel het ‘Doha-akkoord’ genoemd.

De taliban garanderen in dit akkoord dat Afghanistan geen toevluchtsoord voor terroristische groepen of individuen zal zijn. Ook staat in dit akkoord dat de taliban niet zullen toestaan dat de Verenigde Staten en hun bondgenoten worden bedreigd door eigen leden of door groepen als Al Qaida. Daarnaast wordt afgesproken dat de taliban vanaf 10 maart 2020 starten met intra Afghaanse vredesonderhandelingen.²⁰

De Verenigde Staten committeren zich met het akkoord aan de terugtrekking van alle buitenlandse militaire troepen voor 1 mei 2021. In de eerste 135 dagen na ondertekening van het akkoord dienen de Verenigde Staten het aantal militairen van 13.000 naar 8.600 terug te brengen en moet ook de NAVO-inzet substantieel worden gereduceerd. Daarna is er nog ruim negen maanden de tijd om de overige troepen terug te trekken.²¹

Het Doha-akkoord stelt deadlines vast. Dat betekent dat de terugtrekking van de troepen *time-based* wordt benaderd. Dit in tegenstelling tot de eerdere benadering van de NAVO die *conditions-based* was: niet een vastgestelde einddatum zou leidend zijn voor de beëindiging van de missie, maar het voldoen aan de voorwaarde dat de Afghaanse troepen klaar zouden zijn om zelfstandig een veilige situatie te garanderen.²²

Gebaseerd op het Doha-akkoord, stellen de VS en de Afghaanse regering een gemeenschappelijke verklaring op. In deze verklaring wordt het akkoord van de VS en de taliban een belangrijke stap richting het beëindigen van de oorlog genoemd. De Afghaanse regering bevestigt bereid te zijn deel te nemen aan intra Afghaanse vredesonderhandelingen. De Afghaanse regering moedigt ook de gefaseerde terugtrekking van de buitenlandse militaire troepen aan om zo sneller tot een vreedzame situatie te komen.²³

¹⁷ The New York Times (2018). *U.S. to Withdraw About 7,000 Troops From Afghanistan, Officials Say*. 20 december 2018; Reuters (2018). *Planned drawdown in Afghanistan imperils U.S. push for peace*. 21 december 2018. Reuters: “U.S. officials told Reuters that Trump has issued verbal orders to plan for a drawdown of close to 7,000 U.S. troops. The White House and the Pentagon have not yet commented publicly.”

¹⁸ IOB Evaluatie (2023). *Tussen wens en werkelijkheid. Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support*. Maart 2023.

¹⁹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. *Kamerbrief*. Den Haag, 20 mei 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 521, nr. 407.

²⁰ *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*. 29 februari 2020.

²¹ *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*. 29 februari 2020.

²² IOB Evaluatie (2023). *Tussen wens en werkelijkheid. Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support*. Maart 2023.

²³ *Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for bringing Peace to Afghanistan*.

Het proces van vredesonderhandelingen verloopt moeizaam en concrete voortgang blijft uit.²⁴ Vanwege onenigheid over de samenstelling van de regeringsdelegatie en een gevangenenruil²⁵ starten de vredesonderhandelingen tussen de taliban en de Afghaanse regering niet op 10 maart 2020, maar op 12 september 2020. De vredesonderhandelingen worden niet voortgezet na de verkiezing van de nieuwe Amerikaanse president Biden op 7 november 2020.²⁶

In Nederland is er aanvankelijk veel onduidelijkheid over de inhoud van het akkoord dat de VS en de taliban in februari 2020 sluiten. Voor Nederland, ook voor de Nederlandse regering, zijn aanvankelijk slechts delen van het akkoord bekend. In deze periode staat het onderwerp 'Afghanistan' weliswaar prominent op de agenda, zowel tijdens overleggen in NAVO-verband, als in EU-verband, maar ook op NAVO-niveau ontbreekt het lange tijd aan duidelijkheid over het tijdpad en de daarbij behorende maatregelen. *'Vanuit Brussel kon geen duidelijkheid worden gegeven, aangezien het proces door de VS werd gedicteerd.'* De bondgenoten van de VS verklaren eensgezind: *'in together, out together'*, en houden vast aan het commitment van *'stay & deliver'*, waarbij er naar de VS wordt gekeken en wordt afgewacht wat de VS gaan doen.²⁷

2.2.2 Review Biden (14 april 2021)

Nadat Biden in januari 2021 aantreedt als president, start de Biden-regering een review van het Doha-akkoord. Daarbij wordt aangegeven dat alle opties op tafel liggen. Voor de NAVO-bondgenoten blijft het tijdens die review onzeker of Biden zal vasthouden aan het besluit van zijn voorganger om de troepen terug te trekken uit Afghanistan.²⁸

In Europa is er de hoop dat Biden het besluit van Trump om de troepen terug te trekken niet overneemt.²⁹ Na het aantreden van Biden in januari 2021 is er vanuit de Europese lidstaten contact met de *national security advisor* van Biden over de suggestie van enkele Europese regeringsleiders dat Amerika een minder zware rol in Afghanistan zou gaan vervullen en Europa een grotere rol. Achterliggende gedachte van deze suggestie is het mogelijk maken van het langer laten voortduren van de internationale aanwezigheid in Afghanistan. Op 14 april 2021 besluit Biden definitief de terugtrekking door te zetten.³⁰ Op die dag kondigt Biden aan dat de Amerikaanse troepen zich vanaf 1 mei 2021 zullen terugtrekken uit Afghanistan:

"After consulting closely with our allies and partners, with our military leaders and intelligence personnel, with our diplomats and our development experts, with the Congress and the Vice President, as well as with Mr. Ghani and many others around the world, I have concluded that it's time to end America's longest war. It's time for American troops to come home.

(...)

*We will not conduct a hasty rush to the exit. We'll do it – we'll do it responsibly, deliberately, and safely. And we will do it in full coordination with our allies and partners, who now have more forces in Afghanistan than we do."*³¹

²⁴ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. *Kamerbrief*. Den Haag, 19 mei 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 784.

²⁵ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. *Kamerbrief*. Den Haag, 20 mei 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 521, nr. 407.

²⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). *Algemeen ambtsbericht Afghanistan*. Maart 2022.

²⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁸ IOB Evaluatie (2023). *Tussen wens en werkelijkheid. Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support*. Maart 2023; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³¹ Whitehouse.gov, April 14, 2021. *Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan*.

In gesprekken met de commissie is naar voren gebracht dat over de review van Biden vanuit de VS weinig tot geen overleg is geweest met NAVO-bondgenoten.

De Verenigde Staten geven aan dat uit de review is gebleken dat het niet mogelijk is om met de taliban tot nadere afspraken te komen over vrede in Afghanistan. Het stellen van aanvullende voorwaarden voor een terugtrekking zou opnieuw oorlog met de taliban betekenen en daarmee leiden tot een voortzetting van het verblijf in Afghanistan voor onbepaalde tijd. De geplande einddatum voor de terugtrekking wordt 11 september 2021. Dat is ruim vier maanden later dan de oorspronkelijke deadline van 1 mei 2021 van het Doha-akkoord. Biden heeft besloten tot die verlenging van de militaire aanwezigheid zodat op een ordentelijke manier kan worden afgebouwd.³²

Op 14 april kondigt ook de NAVO haar terugtrekking aan, waarbij de NAVO benadrukt dat zij Afghanistan diplomatiek en economisch wil blijven ondersteunen.³³

In april 2021 komen de Verenigde Staten met verschillende NAVO-bondgenoten, waaronder ook Nederland, tot een *Memorandum of Agreement* (MoA). In dit memorandum staat dat de VS ambassadepersoneel in extremis steun kunnen bieden bij een evacuatie uit Afghanistan. Nederland en vrijwel alle andere bondgenoten ondertekenen het MoA. Het MoA met de VS ziet alleen op uitgezonden ambassademedewerkers.³⁴

Als onderdeel van de Amerikaanse militaire terugtrekking verlaten de Amerikanen op 4 juli 2021 de luchtmachtbasis in Bagram, 60 kilometer ten noorden van Kaboel. Deze luchtmachtbasis was de grootste Amerikaanse militaire basis in Afghanistan. De basis was strategisch nuttig, onder andere vanwege een lange landingsbaan die geschikt is om grote militaire vliegtuigen te laten landen. President Biden geeft aan dat hij prioriteiten moet stellen waar hij beschikbare troepen inzet en dat de focus komt te liggen op Kaboel. Het vertrek leidt ertoe dat Hamid Karzai International Airport in Kaboel de enige luchthaven in Afghanistan is die gebruikt kan worden voor een eventuele evacuatie.³⁵

2.2.3 De opmars van de taliban

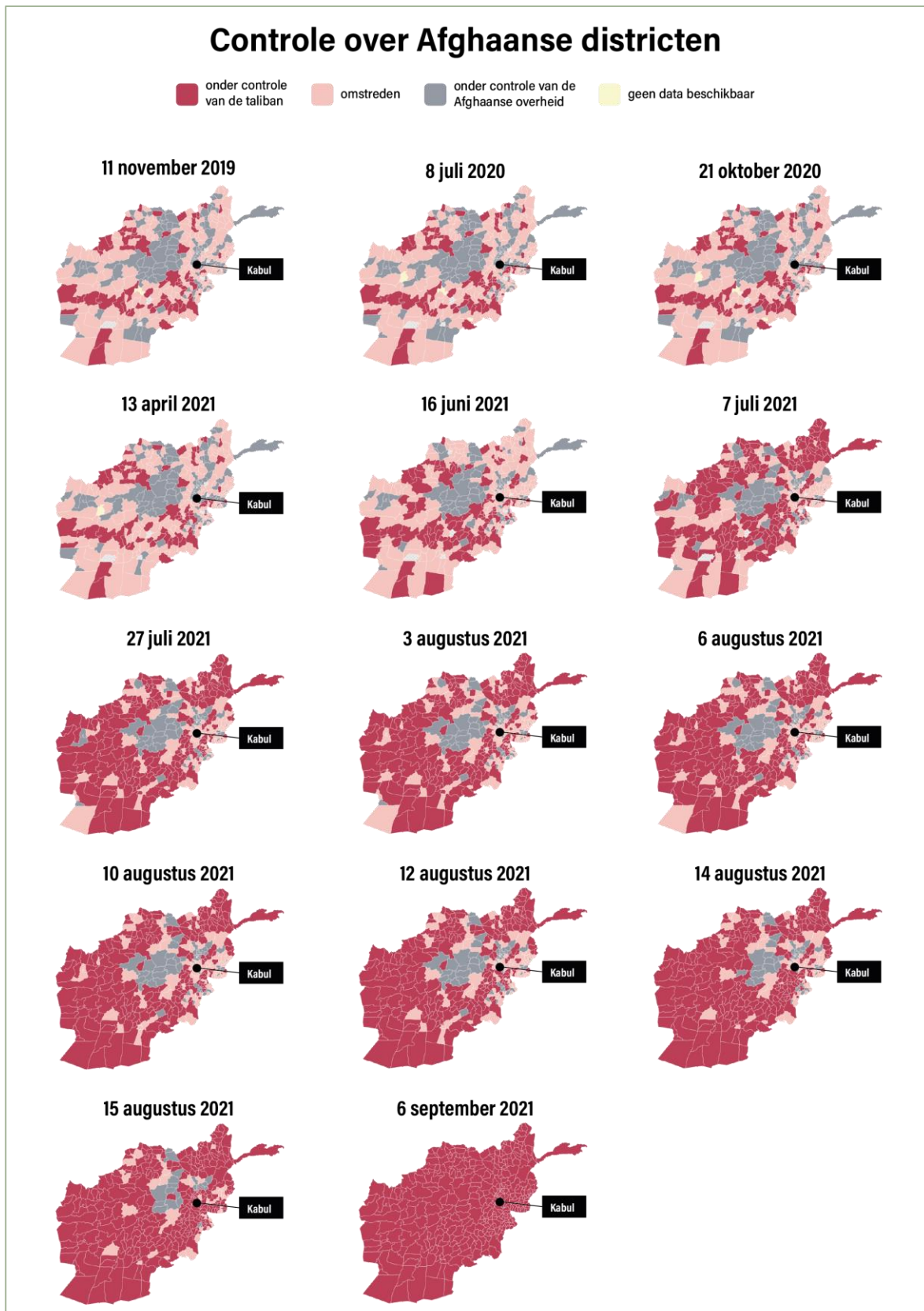
Twee weken na het besluit van Biden over de terugtrekking, vanaf 1 mei 2021, begint de snelle opmars van de taliban. De taliban beginnen hun opmars met de inname van provinciale gebieden en kleine steden en trekken vervolgens op richting grotere steden. De afbeelding op de volgende pagina (figuur 1) brengt de opmars van de taliban in beeld vanaf november 2019.

³² De minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie. *Kamerbrief*. Den Haag, 14 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 28 676, nr. 361.

³³ Defense.gov, April 14, 2021. *Austin Says NATO, U.S. Forces Will Leave Afghanistan, Continue Support to Afghan Forces*; NATO.int, April 14, 2021, *North Atlantic Ministerial Statement on Afghanistan*.

³⁴ Ministerie van Defensie (2021). *Geannoteerde agenda SMO. 29-04-2021*.

³⁵ United States Senate Committee on Foreign Relations Minority Report, februari 2022, *Left behind*. 16-19; United States Department of State, maart 2022, *After Action Review on Afghanistan January 2020 – August 2021*. 11.



Figuur 1: Opmars taliban.³⁶

³⁶ Bron: Bill Roggio / FDD's Long War Journal, [Mapping the Fall of Afghanistan \(fdd.org\)](https://www.fdd.org/). Voor het in beeld brengen van de opmars van de taliban is een methodiek gevolgd waarbij vanaf 2018 gebruik is gemaakt van informatie van de US Special Investigator General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (zie de website fdd.org voor een toelichting op deze methodiek).

Eind juni 2021 hebben de taliban 69 districten ingenomen. Voorafgaand aan hun opmars hadden de taliban al controle over 73 districten. Dat betekent dat in juni 2021 142 districten onder controle van de taliban staan. Dat is een derde van de 421 districten die Afghanistan in totaal kent.³⁷ Op 21 juli 2021 staat de helft van alle districten onder hun controle.³⁸

De verdere opmars van de taliban (en de inname van provinciehoofdsteden) ziet er vervolgens op hoofdlijnen als volgt uit:

- Op 6 augustus valt de eerste provinciehoofdstad: Zaranj, in het zuiden van Afghanistan;
- In de dagen daarna volgen meer provinciehoofdsteden, waaronder Kunduz, in het noorden, op 8 augustus;
- Op 12 augustus valt het strategisch gelegen Ghazni, op 150 kilometer van Kaboel. Op diezelfde dag valt ook de op twee na grootste stad van het land, Herat, in het westen, en Kandahar, in het zuiden, de op een na grootste stad van het land;³⁹
- Op 13 augustus valt vervolgens Tarin-Kowt, de hoofdstad van de zuidelijke provincie Uruzgan, waar jarenlang Nederlandse militairen waren gelegerd;⁴⁰
- Op 14 augustus nemen de taliban Mazar-i-Sharif in, de belangrijkste stad in het noorden, en ook Pul-e-Alam, op slechts 70 kilometer van Kaboel.
- Op 15 augustus nemen de taliban eerst Jalalabad in, vlakbij de grens met Pakistan, en als laatste ook de hoofdstad Kaboel.⁴¹

Nederland is, net als andere landen met aanwezigheid in Afghanistan, verrast door de snelheid waarmee Kaboel wordt ingenomen door de taliban.⁴²

³⁷ NBCnews.com, 25 juni 2021, *Even the taliban are surprised at how fast they're advancing in Afghanistan*; FDD's Long War Journal, *Mapping Taliban Control in Afghanistan*.

³⁸ AlJazeera.com, 12 augustus 2021, *Timeline: taliban's rapid advance across Afghanistan*.

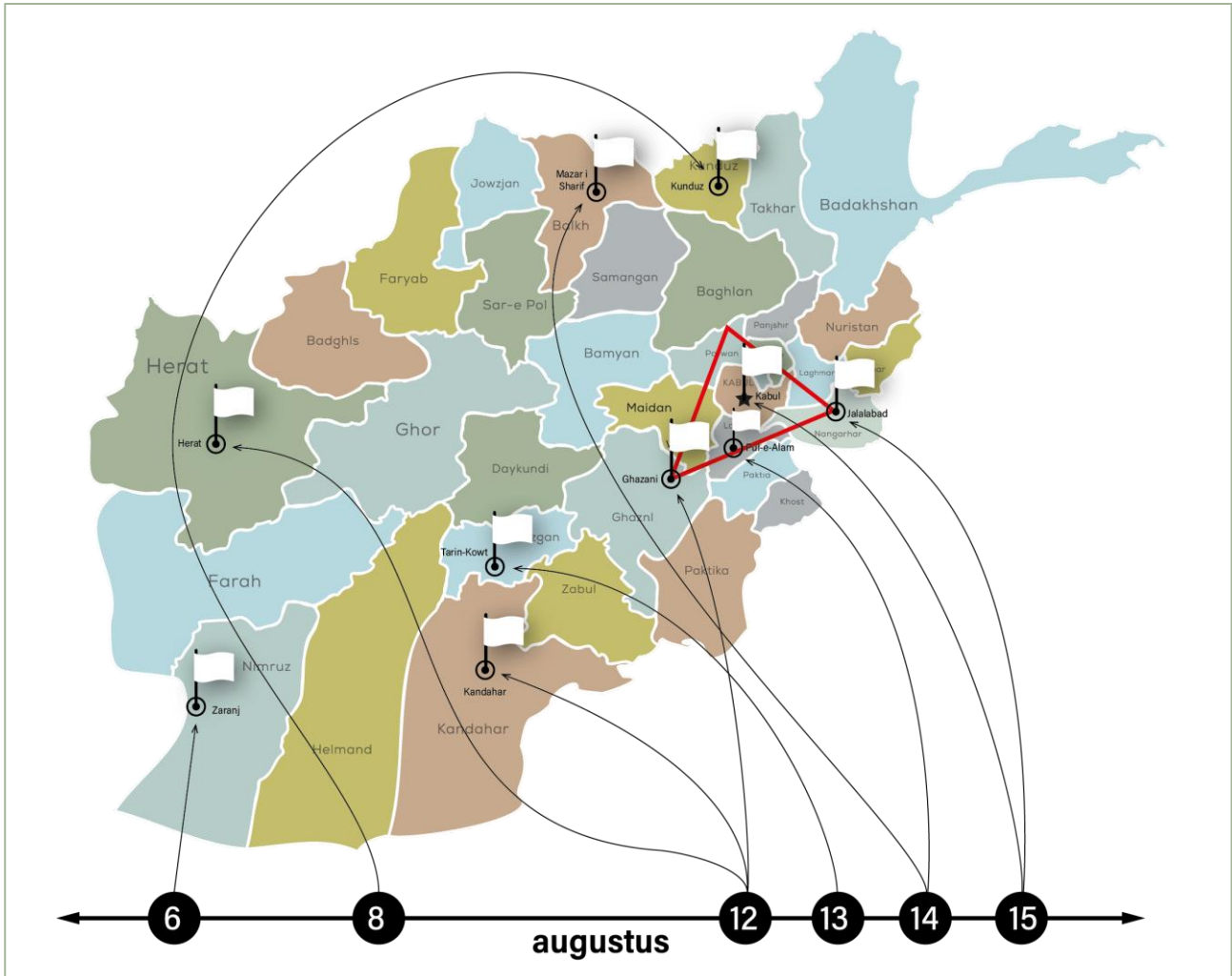
³⁹ AlJazeera.com, 11 augustus 2021, *Timeline: Afghanistan provincial capitals captured by taliban*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *RVI notitie AFG*.

⁴⁰ Volkskrant.nl, 13 augustus 2021, *taliban veroveren Kandahar, ook hoofdstad provincie Uruzgan gevallen*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. 13 augustus 2021.

⁴¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag crisisberaad Afghanistan*. 15 augustus 2021.

⁴² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Onderstaande afbeelding brengt de strategische driehoek rond Kaboel in beeld, evenals de steden die achtereenvolgens worden ingenomen door de taliban. De strategische driehoek omvat het gebied rondom Kaboel dat wordt ingekaderd door drie steden (Ghazni, Salangpass en Jalalabad) die op ongeveer 150 kilometer afstand van Kaboel liggen.



Figuur 2: Overname steden door taliban en strategische driehoek.

2.2.4 Vertrek Nederlandse militairen uit Afghanistan (24 juni 2021)

Het besluit van Biden om de terugtrekking van de troepen door te zetten en de daaropvolgende aankondiging van de NAVO, leiden ertoe dat ook Nederland zijn militairen terughaalt uit Afghanistan. Met de opmars van de taliban is de veiligheidssituatie aan het verslechteren en neemt de dreiging voor Nederlandse en andere coalitietroepen toe. Verplaatsing van troepen, in het kader van een terugtrekking, is een riskante operatie. Het kamp in Mazar-i-Sharif is omringd door bergen en daardoor kwetsbaar voor beschietingen. Om de terugtrekking goed te laten verlopen, besluit de ministerraad op 16 april 2021 om tijdelijk tachtig extra militairen in te zetten in Noord-Afghanistan.⁴³

⁴³ Rijksoverheid (2021). *Tijdelijk extra troepen uit voorzorg naar Afghanistan* [Nieuwsbericht]. 16 april 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Bij brief van 16 april 2021⁴⁴ wordt de Kamer geïnformeerd over de aankondiging van de NAVO van 14 april over de terugtrekking van de troepen en de tijdelijke inzet van tachtig extra Nederlandse militairen (inzake artikel 100-inzet Resolute Support). Op 19 en 21 april volgen twee technische briefings voor de vaste Kamercommissies van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de aanvullende artikel 100-inzet. Tijdens deze briefings stellen leden van de Kamercommissies Defensie en Buitenlandse Zaken veel vragen, deels over het handelen van Nederland en deels over de positie van anderen. Gevraagd wordt bijvoorbeeld hoe Nederlandse militairen beschermd worden bij de afwikkeling van de terugtrekking, waarom specifiek voor 80 extra militairen is gekozen en hoe Nederlandse ontwikkelingsprojecten doorgaan zodra de militaire terugtrekking voltooid is. Ook vragen Kamerleden naar de training van de Afghaanse troepen, de huidige inschatting van hun kracht en wat er van hen verwacht wordt na de terugtrekking. Tevens stellen diverse Kamerleden vragen over de Nederlandse inlichtingenpositie: wat het militaire vertrek betekent voor die positie en of de MIVD met activiteiten in Afghanistan stopt zodra de terugtrekking voltooid is. In reactie op de Kamerbrief merken Kamerleden ook op dat deze brief niet ingaat op de geboekte resultaten in de afgelopen jaren.

Vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken antwoorden als volgt: Voor de bescherming van Nederlandse militairen wordt deels geleund op capaciteiten van de Amerikanen. Ook wordt de komende periode met Duitsland tot in detail gekeken naar de inrichting van de terugtrekking en helpt de extra versterking van de 80 militairen in de afbouwperiode. Voor de doorgang van ontwikkelingsprojecten is de veiligheidssituatie erg belangrijk en die is in Afghanistan nog complex. Dat wordt nu gemonitord en ideeën om verdere invulling te geven aan behoud van ontwikkelingsresultaten worden besproken met partnerlanden. De omvang en de samenstelling van de Afghaanse troepen worden als volgt nader toegelicht: het gaat om 300.000 militairen die tot op een respectabel niveau zijn opgeleid en waar deels op terug gevallen kan worden bij terugtrekking. Een beperkte Afghaanse luchtmacht is in staat om steun te leveren. Over de verdere steun aan de veiligheidstroepen na september wordt nog nagedacht.⁴⁵ Uit de verslagen van deze technische briefings komt niet naar voren welke antwoorden zijn gegeven op de vragen over de inlichtingenpositie.

Op 22 april volgen een commissiedebat en een plenair debat over de extra uitgezonden militairen. In deze debatten uiten sommige Kamerleden hun ongenoegen over het feit dat de militairen al zijn uitgezonden voordat daarover door de Kamer is gestemd. De meeste Kamerleden kunnen zich inhoudelijk vinden in het besluit om extra militairen te sturen om de terugtrekking ordentelijk te laten verlopen, maar zijn gefrustreerd over het proces. Kamerleden Piri, Sjoerdsma en Van der Lee dienen daarom tijdens het plenaire debat van 22 april een motie van treurnis in, die wordt aangenomen. Een tweede motie waarin de handelwijze van minister Bijleveld van Defensie en minister Blok van Buitenlandse Zaken wordt afgekeurd, haalt geen meerderheid. Diverse Kamerleden roepen het kabinet op om ook aandacht te hebben voor de Nederlandse ondersteuning na september, bijvoorbeeld voor het positiebehoud van meisjes en vrouwen via ontwikkelingsprojecten.⁴⁶

⁴⁴ De minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie. *Kamerbrief*. Den Haag, 16 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 769.

⁴⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Verslag tech. Briefing art 100*. Verstuurd op 19 april 2021 om 13.08 uur; Ministerie van Defensie (2021). *Emailbericht. Terugkoppeling vragen technische briefing D-MIVD*. Verstuurd op 21 april 2021, 23.43 uur.

⁴⁶ *Convocatie technische briefing over de Aanvullende artikel 100-inzet Resolute Support missie Afghanistan*. Overleg van 19 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 2021A01921; *Convocatie technische briefing over de Aanvullende artikel 100-inzet Resolute Support missie Afghanistan*. Overleg van 21 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 2021A02109; *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie*. Overleg van 22 april 2021, verslag vastgesteld op 7 mei 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 780; *Stenogram van een debat over de aanvullende artikel 100-inzet Resolute Support-missie Afghanistan*. Overleg van 22 april 2021. Tweede Kamer, TK 72-8-1; *Motie van het lid Piri c.s.* Den Haag, 22 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 776; *Motie van het lid Kuzu c.s.* Den Haag, 22 april 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 777; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Het besluit om extra militairen uit te zenden naar Afghanistan is aan de regering. In het kader van artikel 100 van de Grondwet heeft de regering vervolgens een actieve informatieplicht om het parlement te informeren over het uitzenden van militairen.

Voor het nemen van dit besluit is destijds een beroep gedaan op het tweede lid van artikel 100. Hierin is opgenomen dat, indien dwingende redenen het vooraf verstrekken van inlichtingen verhinderen, hiervan kan worden afgeweken. Deze dwingende reden was dat de opdracht voor gereed stelling van de eenheid was vastgesteld op een datum waarop de Nederlandse militairen met een vlucht samen met Duitsland naar Afghanistan zouden vertrekken. Daardoor vertrokken de militairen in de nacht voorafgaand aan het debat.

Op 12 mei stuurt minister Bijleveld van Defensie een Kamerbrief met een periodieke update over de terugtrekking uit Afghanistan. Het ziet er volgens de Kamerbrief naar uit dat de terugkeer en de afbouw op een ordelijke, veilige manier worden afgerond en dat afronding is voorzien in juli 2021. Op 27 mei en 3 juni worden de Kamercommissies van Defensie en Buitenlandse Zaken in een technische briefing en in een plenair debat bijgepraat over de voortgang van de terugtrekking. Enkele Kamerleden vragen op dat moment aandacht voor de bescherming van tolken die voor meerdere krijgsmachten hebben gewerkt en tussen wal en schip kunnen vallen. Het kabinet wordt opgeroepen om vooral veteranen te ondersteunen als zij tolken in nood willen begeleiden.⁴⁷

Op 17 juni informeert minister Bijleveld de Tweede Kamer per brief dat het kabinet verwacht dat alle militairen eind juni zullen zijn teruggekeerd.⁴⁸ Op 24 juni 2021 vertrekken de laatste Nederlandse militairen uit Afghanistan en daarmee komt er een einde aan twintig jaar Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan.⁴⁹ Na 24 juni 2021 is er geen Nederlandse militaire presentie meer in Afghanistan, anders dan de persoonsbeveiliging van het uitgezonden ambassadepersoneel door de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) en de defensieattaché. De Nederlandse ambassade blijft actief, want Nederland heeft zich gecommitteerd aan blijvende diplomatieke en economische steun voor Afghanistan. Ook het consulaire werk voor in Afghanistan aanwezige Nederlanders en voor de tolken die in die twintig jaar voor Defensie hebben gewerkt (en die voor bescherming door Nederland in aanmerking komen) is reden om te blijven.

2.2.5 Inlichtingenbeeld (december 2020 – augustus 2021)

Naar aanleiding van het Doha-akkoord tussen de Verenigde Staten en de Taliban op 29 februari 2020, organiseert de MIVD op 2 juni 2020 een scenariosessie over de toekomstige ontwikkelingen over Afghanistan. Hierbij zijn de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken aanwezig. Het doel van de scenariosessie is om na te denken over de ontwikkelingen in Afghanistan voor de komende twaalf maanden. Uit deze scenariosessie vloeit een zogenoemd *baseline* scenario voort. Dit scenario wordt door de MIVD op 1 juli 2020 in een inlichtingenanalyse uitgebracht. Het *baseline* scenario houdt in dat de Afghaanse troepen in toenemende mate onmachtig zijn gebleken tegen het geweld van de Taliban. De Taliban hebben volgens het *baseline* scenario aan terrein gewonnen, zowel op militair vlak als in de acceptatie en de tolerantie van de bevolking.⁵⁰

⁴⁷ De minister van Defensie. *Kamerbrief*. Den Haag, 12 mei 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 781; *Convocatie technische briefing update Afghanistan*. Overleg van 27 mei 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 2021D20193; *Convocatie technische briefing update Afghanistan*. Overleg van 3 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 2021A03290; *Stenogram van het tweeminutendebat Afghaanse tolken*. Overleg van 3 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, TK 84-6-1.

⁴⁸ De minister van Defensie *Kamerbrief*. Den Haag, 17 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 782.

⁴⁹ Zie bijlage 3 voor een achtergrondschets van het NIMH en de bijdragen van Nederland aan verschillende missies in deze 20 jaar.

⁵⁰ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen.

In oktober 2020 organiseert de MIVD twee scenariosessies, waarin gekeken wordt naar de meer lange termijn, namelijk van mei 2021 tot januari 2023. Ook nu zijn de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken vertegenwoordigd. Het scenario 'uitstel van executie' wordt het meest waarschijnlijk geacht. Dit scenario is een voortzetting van het *baseline* scenario. Daarbij wordt de mogelijkheid geschetst dat dit scenario 'uitstel van executie' omklapt naar het scenario 'op weg naar het emiraat', wat inhoudt dat de taliban snel hun invloed zullen uitbreiden en het landbestuur zullen overnemen.⁵¹

De uitkomsten van de scenariosessies van oktober 2020 worden door de MIVD uitgewerkt in december 2020. Op 2 februari 2021 vindt daarover een briefing van de MIVD plaats. Minister Bijleveld van Defensie, minister Blok van Buitenlandse Zaken en minister Kaag van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking zijn bij deze briefing aanwezig. De MIVD licht toe de scenario's 'uitstel van executie' en 'op weg naar het emiraat' als een sequentie te beschouwen, waarbij het omklapmoment samenhangt met de militaire verovering van Kaboel. De MIVD geeft aan dat de taliban voor 1 januari 2023 zeer waarschijnlijk nog niet in staat zijn om zelfstandig de bestuurlijke taken voor heel Afghanistan te dekken.⁵²

In de eerste helft van 2021, wanneer Biden aankondigt de terugtrekking van de troepen door te zetten en de taliban hun opmars maken, blijft de MIVD inlichtingen over de situatie in Afghanistan verzamelen en het inlichtingenbeeld bijstellen. De inlichtingenberichten van de MIVD beschrijven de opmars van de taliban en blijven de onmachtige positie van de Afghaanse troepen benadrukken. Op 29 juni 2021 stelt de MIVD niet te verwachten dat de taliban in de komende weken strategische hoofdsteden willen innemen, omdat de taliban de militaire en bestuurlijke capaciteit nodig hebben.⁵³

Op 10 augustus⁵⁴ geeft de MIVD aan dat het onwaarschijnlijk is dat de taliban binnen 3 tot 6 maanden Kaboel met geweld zullen proberen in te nemen.⁵⁵ De opmerking 'met geweld' gaat uit van de aanname dat het Afghaanse leger weerstand zal bieden aan de taliban.⁵⁶ De MIVD merkt daarbij op dat de taliban ook alternatieven hebben om de macht in Kaboel te krijgen, bijvoorbeeld door Kaboel te omsingelen en af te knippen of door de Afghaanse troepen verder te demoraliseren.⁵⁷

Vervolgens bericht de MIVD op 12 augustus dat – gezien de neerwaartse spiraal van de afgelopen dagen – het mogelijk is dat Kaboel binnen negentig dagen in handen van de taliban zal vallen.⁵⁸ De dag daarop past de MIVD het beeld opnieuw aan. Het wordt waarschijnlijk geacht dat de taliban, als de opmars in het huidige tempo doorzet, Kaboel op 31 augustus volledig omsingeld zullen hebben.⁵⁹

Op 14 augustus worden de Britten door de Verenigde Staten geïnformeerd dat de VS verwachten dat de taliban binnen 48 uur Kaboel zullen aanvallen. Ook melden de VS op dat moment aan het VK dat de Amerikanen het vliegveld in die situatie niet kunnen verdedigen en dat naar schatting slechts 500 van de 40.000 Afghaanse veiligheidstroepen Kaboel willen verdedigen. De Britten sluiten de ambassade op 14 augustus (zie bijlage 4).⁶⁰

⁵¹ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen.

⁵² Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen.

⁵³ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen.

⁵⁴ De zogenoemde 'stand datum' van dit MIVD-inlichtingenbericht is 8 augustus 2021.

⁵⁵ Dit is het moment waarop de MIVD het product verstuurt. Dat is niet per se ook het moment waarop de afnemer het product onder ogen krijgt. Dat moment is onder andere afhankelijk van de snelheid van het distributieproces van de MIVD naar een aantal afnemers.

⁵⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵⁷ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen.

⁵⁸ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen en meerdere gesprekken.

⁵⁹ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen en meerdere gesprekken.

⁶⁰ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*, 11-12.

De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat deze informatie vanuit de VS ook gedeeld is met de ambassade in Kaboel of met de betrokken partijen in Den Haag. De MIVD kan desgevraagd niet bevestigen dat zij op 14 augustus de informatie van de VS hebben ontvangen, zoals die is verstrekt aan de Britten.

Via informele contacten was bij de ambassade in Kaboel wel bekend dat de VS en het VK voorbereidingen aan het treffen waren voor een evacuatie en dat zij de *Green Zone* (het door de Amerikanen beveiligde gedeelte van de stad, zie paragraaf 2.2.7) zouden gaan verlaten. Als echter door de plaatsvervangend ambassadeur formeel navraag wordt gedaan, worden deze signalen niet bevestigd. In gesprekken met de commissie is hierover aangegeven dat de Amerikanen meer wisten dan wat zij deelden met bondgenoten (anders dan met de Britten), om een *run to the exit* te voorkomen.⁶¹

Uit later openbaar gemaakte hoorzittingen van de VS strijdkrachten met betrokken commandanten blijkt dat deze niet gemachtigd waren om evacuatieplannen met bondgenoten te delen. In een publicatie van het Witte Huis van april 2023 schrijft de regering Biden dat ervoor is gekozen om Amerikanen en Afghaanse partners van de VS die zich in Afghanistan bevonden wel te berichten over het risico op ineenstorting, maar dat de VS niet publiekelijk waarschuwen voor de mogelijkheid dat het *worst case scenario* waarheid zou worden. De regering Biden wilde voorkomen dat het vertrouwen in de Afghaanse overheid en in de Afghaanse troepen sterk zou afnemen.⁶²

In gesprekken met de commissie is aangegeven dat er wel andere signalen waren die wezen op een snellere verslechtering van de situatie dan waar in de scenario's van de inlichtingendiensten vanuit werd gegaan. Zo typeerden lokale medewerkers van de ambassade het Doha-akkoord van februari 2020 als een *gamechanger* (zie paragraaf 3.3.3). Vanaf maart 2020 geven zij aan dat zij zich zorgen maken over hun veiligheid. Een Afghaanse tolk die voor Nederland heeft gewerkt, sprak in juli 2020 de vrees uit dat er een groot offensief zou komen. Op 11 mei 2021 plaatst de Volkskrant een open brief van Afghanistan-veteranen en veteranenorganisaties waarin zij een dringend beroep op het kabinet doen om in actie te komen en de Afghaanse tolken in veiligheid te brengen, voordat het te laat is.⁶³ De afzenders van deze brief ontvangen signalen van tolken over de verslechterende veiligheidssituatie, over militaire posten die worden overmeesterd en over een toename van (steeds grotere) aanslagen (zie paragraaf 3.2.7). Op 1 juni 2021 stuurt een internationaal gezelschap een brief aan de secretaris-generaal van de NAVO om haast te maken met de evacuatie van lokale medewerkers die gewerkt hebben voor het Westen en die gevaar lopen als de taliban aan de macht komen (zie paragraaf 3.2.7).

Daarnaast is in gesprekken met de commissie aangegeven dat er ook signalen waren dat het niet goed ging met (het moreel van) de Afghaanse troepen en dat er twijfels waren over de gevechtsbereidheid. In relatie tot de lage gevechtsbereidheid van het Afghaanse leger is de val van Kunduz op 8 augustus 2021 in gesprekken met de commissie geduid als een *wake-up*-moment. Kunduz was een gebied dat werd gecontroleerd door de Afghaanse overheid en dat zonder verzet van het Afghaanse leger kon worden ingenomen door de taliban.

Het was niet zozeer de vraag of Kaboel zou vallen, maar wanneer Kaboel zou vallen. Uiteindelijk valt Kaboel sneller dan de MIVD, coalitiepartners en de taliban zelf hadden verwacht.⁶⁴

⁶¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁶² US White House, April 2023, *Withdrawal from Afghanistan*. 6.

⁶³ De Volkskrant (2021). *Nederlandse militairen: 'Onze Afghaanse tolken lopen gevaar. Wij willen dat ze nu naar Nederland komen'*. 11 mei 2021.

⁶⁴ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen; HBO Documentaire *Escape from Kabul*.

In de onderstaande alinea's wordt enige nadere toelichting gegeven op de inlichtingenpositie en de rol van inlichtingen in besluitvorming.

Inlichtingenpositie van Nederland

Als het gaat om inlichtingen is het van belang onderscheid te maken tussen enerzijds de inlichtingenpositie zelf en anderzijds de besluiten die worden genomen op basis van de verkregen inlichtingen. Inlichtingen spreken namelijk niet voor zich, maar worden geïnterpreteerd door beslissers. Hierna is eerst de inlichtingenpositie nader toegelicht. Daarna komt de wijze waarop de inlichtingen van de MIVD door de ministeries zijn geïnterpreteerd aan de orde.

Intelligence cycle van de MIVD

De MIVD is ervoor verantwoordelijk dat Nederland een goede militaire inlichtingenpositie heeft. De MIVD gaat daarvoor in principe cyclisch te werk. Eerst wordt in samenwerking met de opdrachtgever (het betreffende ministerie) vastgesteld welke inlichtingen nodig zijn. Vervolgens worden inlichtingen verworven en geanalyseerd, waarna de MIVD rapporteert over zijn bevindingen. De MIVD bespreekt het product met de opdrachtgever. Daarbij gaat het onder meer over de vraag hoe de inlichtingen kunnen worden geduid. De MIVD gaat er daarbij vanuit dat geen enkele weergave van een situatie op basis van inlichtingen sluitend is. De informatie die *niet* naar voren is gekomen, is immers niet bekend. De inlichtingendienst doet geen voorspellingen.

Inlichtingenpositie

Tijdens de missies waarin Nederland militair aanwezig was in Afghanistan, had de MIVD een stevige inlichtingenpositie voor het land. Er waren diverse verwervers en politieke en militaire analisten actief die zich bezighielden met zowel verwerving als verwerking van inlichtingen, en er was veel samenwerking met internationale partners. Na het besluit om de militaire aanwezigheid in Afghanistan te beëindigen, was er met name vanuit het ministerie van Defensie minder behoefte aan inlichtingenondersteuning. Derhalve is de onderzoeksinspanning vanuit de MIVD verkleind. De inlichtingenpositie is verder verzwakt door terugtrekking van coalitiepartners.⁶⁵

Nadat de militairen zijn vertrokken uit Afghanistan, wordt de geïntegreerde aanwijzing⁶⁶ aangepast en werkt de MIVD met een klein Afghanistan-team. Ook is er een team van het ministerie van Defensie aanwezig bij het *Combined Air Operations Centre* in Qatar, een internationaal centrum van de NAVO waar alle luchtbewegingen in Afghanistan worden gepland. Dit team rapporteerde aan de directie Operaties van het ministerie van Defensie (DOPS)⁶⁷ en leverde een bijdrage aan haar informatiepositie.

Interpretatie van inlichtingen

Na de scenariosessies wordt met name nagedacht over de militaire consequenties en niet zozeer over de gevolgen voor diplomatie en ontwikkelingssamenwerking.

In de voorbereidingen op de evacuatieoperatie is gekeken naar de mogelijke scenario's. Het beeld was 'er gaat wel iets gebeuren, maar we hebben nog tijd'.⁶⁸

⁶⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁶⁶ De Geïntegreerde Aanwijzing is een geheim document, waarin staat waar de inlichtingendiensten (AIVD en MIVD) onderzoek naar moeten doen.

⁶⁷ DOPS is de directie Operaties van het ministerie van Defensie. Deze afdeling zorgt voor de voorbereiding, planning en aansturing van missies en operaties.

⁶⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

2.2.6 Voorbereiding evacuatieplannen ambassade (december 2020 – augustus 2021)

Op 1 december 2020 vraagt de ambassadeur in Kaboel aan de directie Veiligheid, Crisisbeheersing & Integriteit (VCI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken om evacuatieopties voor de ambassade te bespreken.⁶⁹ Vanaf 1 mei 2021 gaan de Amerikanen hun troepen terugtrekken en die datum nadert. Het is daarom voor de ambassade van belang om alvast evacuatieopties te inventariseren, zeker gezien het beeld dat de MIVD schetst dat Afghanistan op den duur in de handen van de taliban zal vallen.

Van 29 januari tot 2 februari⁷⁰ en van 19 tot 28 april⁷¹ 2021 worden ten behoeve van de voorbereiding van evacuatieplannen twee werkbezoeken afgelegd. Het eerste werkbezoek is een gezamenlijk bezoek van Buitenlandse Zaken (VCI) en Defensie (DOPS). De rol van VCI betreft het herzien van de dreigingsanalyse. De rol van DOPS is om de evacuatieplannen te beoordelen, te kijken naar de wijze waarop de plannen vanuit de ambassade aansluiten op de plannen van Defensie en om de uitvoerbaarheid te toetsen van opties voor een militaire operatie waarbij 'niet-strijders' (non-combattant; oftewel niet-militairen) worden geëvacueerd. Een militaire operatie waarbij 'niet-strijders' worden geëvacueerd, betreft een *Non-combattant Evacuation Operation* (NEO).

Uit het eerste werkbezoek blijkt dat betrokkenen verwachten dat de veiligheidssituatie in Afghanistan aanzienlijk zal verslechteren. Dit is ook het bredere beeld op basis van monitoring en de MIVD-rapportages. Op de ambassade in Kaboel houdt men daarom rekening met het afschalen van de post, een evacuatie of in extremis een militaire extractie.⁷² Tijdens het werkbezoek wordt vastgesteld dat de Nederlandse ambassade over een plan beschikt om ter plaatse met crisissituaties om te gaan en dat het veiligheidsbewustzijn hoog is. Ook komt naar voren dat de evacuatieplannen niet meer up to date zijn en op korte termijn geactualiseerd moeten worden.

Op basis van het werkbezoek doet DOPS enkele aanbevelingen die betrekking hebben op het vermijden, dan wel het zo beperkt mogelijk maken van een NEO, dan wel het zo goed mogelijk laten slagen van een NEO. Deze aanbevelingen luiden als volgt:

1. overweeg in de komende weken de bezetting van de ambassade verder af te schalen;
2. overweeg om het aantal voertuigbewegingen te minimaliseren;
3. onderzoek de mogelijkheden voor een tijdelijke relocatie of colocatie om bij een gerichte dreiging tegen de Nederlandse ambassade snel te kunnen handelen;
4. actualiseer in samenwerking met Defensie de *non-combattant evacuation operation* (NEO-)plannen;
5. sondeer bij *like minded nations* de bereidheid om samen te werken bij het uitwerken en uitvoeren van NEO-plannen;
6. actualiseer het noodvernietigingsplan, inclusief BSB-materiaal;
7. en stel vast hoeveel personen, inclusief niet EU-paspoorthouders, in aanmerking komen voor een evacuatie of militaire extractie.⁷³

⁶⁹ CdP Kaboel (2020). *Memo. Voorbereiding evacuatie opties medewerkers ZMA Kabul*. 1 december 2020.

⁷⁰ Ministerie van Defensie (2021). *Evacuatie auditmissie Kabul (29 januari – 2 februari 2021). Advies*.

⁷¹ Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021; Ministerie van Defensie (2021). *20210902 Feitenrelaas Afghanistan Directie Operaties_V0.3*. 2 september 2021.

⁷² Bij een militaire extractie gaat het om een evacuatie van militaire eenheden, een *personnel recovery* van geïsoleerd geraakte eigen troepen.

⁷³ Ministerie van Defensie. *Evacuatie auditmissie Kabul (29 januari – 2 februari 2021). Advies*.

Het rapport van het eerste werkbezoek betreft een advies van het ministerie van Defensie aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en wordt door de plaatsvervangend secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken geaccordeerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken reageert hierop dat aan de slag wordt gegaan met de aanbevelingen. De eerste aanbeveling wordt niet opgevolgd: omdat reeds sprake is van een minimale bezetting op de ambassade, blijkt verdere afschaling niet mogelijk.⁷⁴

De bevindingen van het eerste werkbezoek worden benut voor het treffen van voorbereidingen voor een tweede operationeel werkbezoek door Defensie. Aan het tweede werkbezoek nemen ook vertegenwoordigers deel van de Special Operations Command (SOCOM)⁷⁵ van Defensie en van het Korps Commandotroepen (KCT), evenals vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Tijdens dit tweede bezoek dienen de evacuatieplannen nader uitgewerkt te worden.⁷⁶

Het blijkt voor het ministerie van Buitenlandse Zaken met name ingewikkeld om met andere landen overeenstemming te bereiken over het uitwerken van evacuatieplannen (conform aanbeveling 5). Het duurt lang voordat een ander land zich op diplomatiek niveau committeert. Uiteindelijk lukt het om met Pakistan afspraken te maken over samenwerking voor het uitvoeren van NEO-plannen.⁷⁷

Tijdens het tweede werkbezoek in april is bekend dat president Biden het besluit van zijn voorganger om militair te vertrekken uit Afghanistan heeft overgenomen. De lokale ambassademedewerkers geven aan zich zorgen te maken over de toekomst. Zij vrezen de terugkeer van de taliban. Het werkbezoek leidt tot een aantal aandachtspunten, te weten:

1. belangrijk om een lijst te hebben van de te evacueren personen, opgesteld aan de hand van een vastgestelde definitie;
2. timing van evacuatie (wat zijn triggers voor evacuatie van uitgezonden en lokale medewerkers van de ambassade?);
3. noodzakelijke nauwe interdepartementale afstemming over opties voor evacuatie.⁷⁸

Het opstellen van een lijst van te evacueren personen hangt samen met de discussie over het evacueren van de lokale medewerkers van de ambassade en hun familieleden en met het aantal te evacueren tolken (en hun gezinnen) dat op dat moment in beeld is (zie ook paragraaf 2.2.11 voor het aantal te evacueren personen waar vanuit wordt gegaan en zie hoofdstuk 3).⁷⁹

Kort na het tweede werkbezoek (op 11 mei 2021) schrijft de voorzitter van de *Mission Council* van de ambassade een memo aan de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken waarin het standpunt van de ambassade, dat de lokale medewerkers gevaar lopen, wordt onderbouwd. De voorzitter schrijft dat de taliban publiekelijk hebben geuit dat alle Afghanen die voor de Afghaanse overheid, de NAVO en ambassades van NAVO-lidstaten hebben gewerkt, als spionnen en daarmee als legitieme doelwitten worden beschouwd⁸⁰ (zie paragraaf 3.3.4).

⁷⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁷⁵ SOCOM zorgt voor de inzet van Nederlandse special operations forces.

⁷⁶ *Lijst van vragen en antwoorden*. Den Haag, 8 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 807; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁷⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁷⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken. 20210430 *Bevindingen VCI-DCV-missie KAB*

⁷⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag debriefing DOPS missie*. 31 mei 2021.

⁸⁰ Kabul Mission Council (2021). *Memo. Kabul Locally Employed Staff assistance Hardship clause LSR2020 art 1.9*. 11 mei 2021.

De uitkomsten van de twee werkbezoeken resulteren in een overzicht van indicatoren (ook wel ‘triggerlijst’ genoemd). Deze indicatoren markeren de verslechtering van de veiligheidssituatie, waarbij is aangegeven welke maatregelen getroffen moeten worden wanneer bepaalde indicatoren zich voordoen. Het indicatorenoverzicht wordt in samenspraak tussen de ambassade en VCI continu bijgesteld op basis van actuele ontwikkelingen. Voorbeelden van indicatoren zijn: toenemende intensiteit van aanslagen, aanslagen op diplomatieke vertegenwoordigingen, de nadering van de strategische driehoek (het gebied rondom Kaboel op een afstand van ongeveer 150 kilometer), vertrek van de Afghaanse regering en het beëindigen van commerciële vluchten vanaf Kaboel.⁸¹ Het indicatorenoverzicht wordt op 9 augustus 2021 officieel vastgesteld.⁸² Die vaststelling is vooral een administratieve handeling; ook voor 9 augustus wordt het overzicht al gedeeld met en geraadpleegd door de betrokkenen.⁸³

Op basis van deze indicatoren zijn vier scenario’s ontwikkeld die in mate van ernst verschillen. In scenario’s 1 (oranje) en 2 (rood) wordt verondersteld dat het mogelijk is om mensen uit te vliegen met commerciële vluchten en/of chartervluchten (met een gehuurd toestel). In die scenario’s wordt rekening gehouden met het afschalen van de kernstaf en het reeds hebben geëvacueerd van een deel van de lokale staf. Een *non-combattant evacuation operation* (NEO), is scenario 3 (paars) en wordt in het overzicht beschouwd als een *last resort*. Scenario 4 (zwart) is een militaire extractie. Dit moet worden beschouwd als de allerlaatste optie.⁸⁴ Het uiteindelijke scenario dat zich zal afspelen, is een NEO (scenario 3).

Het vertrek van één of twee westerse naties is één van de triggers. Het vertrek van een van de partnerlanden uit Afghanistan en de verplaatsing van de ambassade door een ander land naar de *Green Zone* (het door de Amerikanen beveiligde gedeelte van de stad, zie paragraaf 2.2.7) leiden echter niet tot maatregelen. In de gesprekken met de commissie is hierover aangegeven dat de interpretatie van de indicatoren in de praktijk werd opgerekt en dat de reactie was *‘We do not want a run to the exit.’*⁸⁵ Een overweging om niet ‘weg te willen rennen’ is de destabiliserende uitstraling of werking die daarvan uit zou kunnen gaan, mede ingegeven door de internationale politieke wens (onder leiding van de VN) *‘to stay and deliver’*. Daarnaast ging het per scenario om meerdere triggers of indicatoren, om de samenhang van de triggers en om het gesprek dat daarover werd gevoerd.

Naast de werkbezoeken aan de ambassade, vindt op 6 juli 2021 in Potsdam vertrouwelijk overleg plaats tussen de Duitse en Nederlandse directies Operaties van Defensie over mogelijke samenwerking in het geval van een evacuatie vanuit Kaboel. Op 12 juli worden de uitkomsten van deze gesprekken teruggekoppeld aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naar aanleiding van de gesprekken met Duitsland wordt besloten om geen gezamenlijke route uit te werken voor de evacuatie. Het Nederlandse ministerie van Defensie bereidt in samenwerking met Buitenlandse Zaken een evacuatieroute via Islamabad voor. Duitsland kiest ervoor om een luchtbrug in te richten via Oezbekistan, omdat Duitsland een ambassade heeft in de Oezbeekse hoofdstad Tasjkent (zie bijlage 4).

Om te kunnen beschikken over een tijdelijke uitwijklocatie wordt onderhandeld met het Baron Hotel, een hotel vlakbij de luchthaven van Kaboel. Op 19 juli 2021 vraagt de ambassade hiervoor budget aan bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daar komt op 26 juli een akkoord op.

⁸¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁸² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Overzicht indicatoren en maatregelen Kaboel in geval van een verslechterde veiligheidssituatie*. 9 augustus 2021.

⁸³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁸⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Overzicht indicatoren en maatregelen Kaboel in geval van een verslechterde veiligheidssituatie*. 9 augustus 2021.

⁸⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Op 1 augustus meldt de plaatsvervangend ambassadeur in het weekbericht dat de tijdelijke huisvesting voor evacuatie bij het Baron Hotel is voorbereid ('financiën goedgekeurd') en dat deze locatie is bedoeld voor kort verblijf van te evacueren personen voorafgaand aan vertrek. Het betreft hier de plaatsvervangend ambassadeur, omdat bij zogenaamde *hardship posts* zoals Kaboel wordt gewerkt met een roulatiesysteem waarbij een team een aantal weken in Kaboel werkt, om vervolgens een aantal weken met verlof te zijn. De ambassadeur in Kaboel is op 27 juli 2021 afgelost door de plaatsvervangend ambassadeur.

Begin augustus werkt de ambassadestaf ook aan voorbereidingen voor verblijf op Camp Seitz, omdat de opdracht is gegeven om de huidige locatie van de ambassade (Camp Castor) te verlaten (zie ook figuur 3 in paragraaf 2.2.7). Als de VS alle militaire en beveiligingsmiddelen in de week voor de val van Kaboel verwijderen uit de *Green Zone*, komt de optie van verblijf op Camp Seitz te vervallen.

Begin augustus wordt het evacuatieplan van SOCOM aangevuld met de optie 'de Baron'. Tussen 1 en 13 augustus hebben de ambassade en het Baron hotel via e-mail contact over het conceptcontract. Op 13 augustus wordt de definitieve overeenkomst met het Baron Hotel ondertekend. Het contract heeft betrekking op dertig bedden vanaf 15 augustus.⁸⁶

Op 11 augustus is met de Duitsers gesproken over de mogelijkheden voor tijdelijke relocatie of colocatie van de ambassade, maar deze verkenning wordt ingehaald door ontwikkelingen die daarop volgen (zie paragraaf 2.2.7).

In gesprekken met de commissie is aangegeven dat de vraag of opvang in de regio mogelijk zou zijn op enig moment wel aan de orde is geweest. Dit werd echter niet als een reële optie beschouwd. In het verleden zijn al veel Afghanen gevlucht naar buurlanden en deze landen stelden zich afwijzend op om opnieuw Afghaanse vluchtelingen op te nemen.⁸⁷

In augustus 2021 staat een validatie door Defensie gepland: een werkbezoek om de verschillende scenario's door te nemen en te oefenen. Het idee was dat de validatie in Islamabad zou starten, waarna zou worden afgereisd naar Kaboel. Om voorbereidingen te treffen voor de evacuatieoperatie, wordt de defensieattaché uit China (die op dat moment mede-geaccrediteerd is in Pakistan) door DOPS gevraagd naar Islamabad te reizen. Hij komt daar aan in de nacht van 8 op 9 augustus.

Op 14 augustus reist een vertegenwoordiger van het ministerie van Defensie (DOPS) op verzoek van Buitenlandse Zaken af naar Islamabad om daar nadere militaire en diplomatieke afspraken te maken ten behoeve van de evacuatieplannen. Het beeld van DOPS is op dat moment dat deze vertegenwoordiger na dit werkbezoek weer terug kan reizen naar Nederland, om daarna met een taakeenheid opnieuw naar Pakistan te reizen. Het werkbezoek wordt echter ingehaald door de feiten, want de volgende dag, op 15 augustus, valt Kaboel. Daardoor wordt de validatie niet uitgevoerd.⁸⁸

2.2.7 Voorbereiden hervestiging van de ambassade (2018 – 1 augustus 2021)

Mede naar aanleiding van een bomaanslag op de Duitse ambassade in 2017, is het veiligheidsbeleid op de Nederlandse ambassade in Kaboel aangescherpt en is onderzoek gedaan naar het dreigingsniveau. In 2018 is door TNO berekend wat een bomaanslag zou doen met het gebouw van de Nederlandse ambassade.

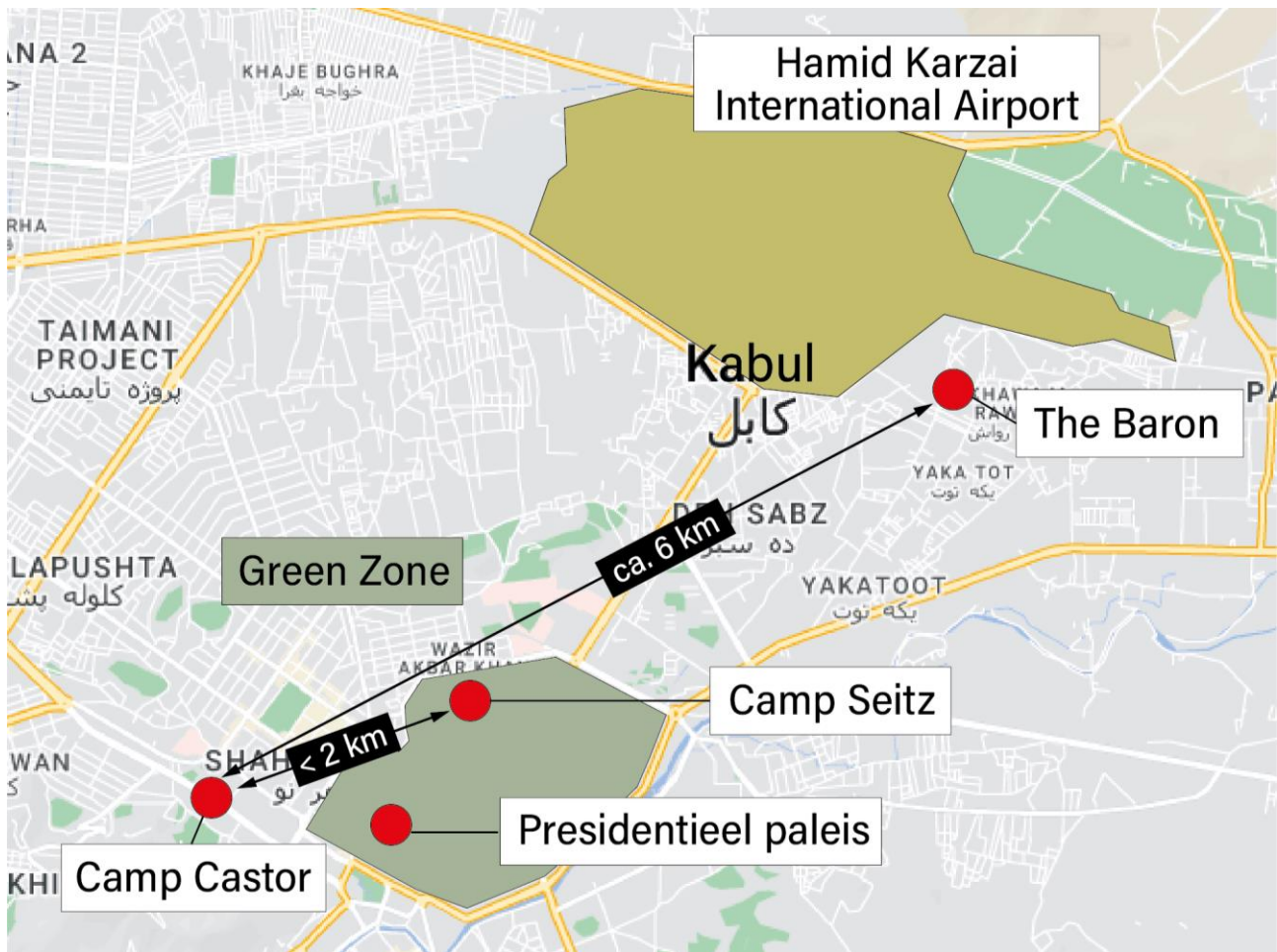
⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (z.d.). *Tijdelijk evacuatie ZMA Kabul (uit OM email archief)*.

⁸⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁸⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Op basis van dit onderzoek is door Buitenlandse Zaken vastgesteld dat de locatie op Camp Castor (zie figuur 3) niet meer veilig genoeg is. Ook de ligging buiten de internationale *Green Zone* speelt hierbij een rol. Het is nodig dat er een nieuwe ambassade wordt gebouwd.⁸⁹ In de *Green Zone* zijn de meeste westerse ambassades gevestigd, waaronder de ambassades van de VS, Duitsland, Frankrijk en het VK.

In de *Green Zone* zijn ambassades relatief veilig voor overvallen en voor auto- en zelfmoordbommen. Echter, vanwege de clustering van ambassades is dit gebied kwetsbaarder voor nevenschade van raket- en morteraanvallen.⁹⁰



Figuur 3: Camp Castor ten opzichte van Camp Seitz (de Green Zone) en Hamid Karzai International Airport.

De nieuwe locatie van de ambassade ligt in de *Green Zone*, op Camp Seitz, op minder dan twee kilometer afstand van de huidige locatie. Op 2 oktober 2020 stemt de Bestuursraad van het ministerie van Buitenlandse Zaken officieel in met de verhuizing van de post en de bouw van een nieuw ambassadegebouw.⁹¹

Tijdens het werkbezoek van 29 januari tot en met 2 februari 2021 worden niet alleen evacuatieplannen voorbereid, maar wordt ook input verzameld voor de nieuwbouwplannen van de ambassade in Kaboel.⁹² Op 21 april 2021 constateert het ministerie van Buitenlandse Zaken dat de situatie significant is gewijzigd door de Amerikaanse aankondiging van de troepenterugtrekking.

⁸⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). 20210423 Opties en overwegingen.

⁹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). Memo. Huisvesting ZMA Kaboel – lange termijn + tijdelijk. 21 mei 2021.

⁹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). Memo. Huisvesting ZMA Kaboel – lange termijn + tijdelijk. 21 mei 2021.

⁹² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

De situatie moet opnieuw beoordeeld worden en daarom besluit het ministerie een ‘bouwstop’ van een maand in te lassen.⁹³ Op 28 mei 2021 besluit het ministerie de bouwstop met een halfjaar te verlengen.⁹⁴

In verband met het verslechteren van de veiligheidssituatie is het echter niet veilig om op Camp Castor te blijven. Het ministerie van Buitenlandse Zaken gaat daarom akkoord met tijdelijke huisvesting voor de ambassade op Camp Seitz. Deze tijdelijke huisvesting kan op korte termijn worden gerealiseerd met containers die eerder zijn gebruikt door het ministerie van Defensie tijdens de militaire missie. Dit is de meest veilige en snelle optie op dat moment.⁹⁵ Tot de daadwerkelijke verhuizing kunnen de containers op Camp Seitz als terugallocatie in de *Green Zone* dienen, mocht het te gevaarlijk worden op Camp Castor.

Op 1 augustus 2021 laat de plaatsvervangend ambassadeur het ministerie van Buitenlandse Zaken per e-mail weten dat alle noodvoorzieningen voor evacuatie of tijdelijke verhuizing (voor een kort verblijf) naar Camp Seitz gereed zijn gemaakt.⁹⁶

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft op 11 augustus gesproken met de Duitsers over de mogelijkheid van een verhuizing (colocatie) naar hun compound. Tot de val van Kaboel is de Nederlandse ambassade gevestigd gebleven op Camp Castor. Er wordt tijdens de evacuatieoperatie geen gebruik meer gemaakt van de noodvoorzieningen op Camp Seitz (behalve dat er door de BSB op 13 augustus wapens vanuit Camp Castor worden verplaatst naar Camp Seitz; zie paragraaf 2.2.10).

2.2.8 Crisisberaad BZ (vanaf 5 augustus 2021)

Vanaf januari 2021 is er door het ministerie van Buitenlandse Zaken tweewekelijks overleg gevoerd om de situatie in Afghanistan te monitoren en te bespreken.⁹⁷ Omdat de taliban snel oprukken en de ambassade aangeeft dat de situatie in Afghanistan in hoog tempo verslechtert, wordt op het ministerie van Buitenlandse Zaken op 5 augustus 2021 het (pre-)crisisberaad ingesteld om de ontwikkelingen te monitoren en te bespreken.

De start van het pre-crisisberaad betekent dat er vanaf 5 augustus twee keer per week een crisisteam samenkomt op het ministerie dat wordt voorgezeten door de crisiscoördinator. De crisiscoördinator valt rechtstreeks onder de plaatsvervangend secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken.⁹⁸ Verschillende directies van Buitenlandse Zaken nemen deel aan dit crisISOverleg. Ook vertegenwoordigers van DOPS nemen deel aan het overleg. Het doel van het crisisberaad is om de indicatoren die zijn opgesteld voor de verschillende scenario's in de gaten te houden en eventuele opschaling van maatregelen voor te bereiden.⁹⁹

Op 5 augustus wordt het overleg nog pre-crisisberaad genoemd, vanaf 11 augustus wordt het formele crisisberaad in werking gesteld.¹⁰⁰ Anders dan bij een pre-crisisberaad is bij het crisisberaad de informatiebeheersing (verslaglegging en de coördinatie van de informatie) gecentraliseerd bij de centrale crisiscoördinator.

⁹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Memo. Huisvesting ZMA Kaboel – lange termijn + tijdelijk*. Den Haag, 21 mei 2021.

⁹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Memo. Tijdelijke huisvesting ZMA KAB*. Den Haag, 17 juni 2021.

⁹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Memo. Tijdelijke huisvesting ZMA KAB*. Den Haag, 17 juni 2021.

⁹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Weekbericht Afghanistan - Veiligheid – 001/010821*. Verstuurd op 1 augustus 2021 om 21.34 uur.

⁹⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁹⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: VERTROUWELIJK – verslag pre-crisis overleg Afghanistan 5/8*. Verstuurd op 6 augustus 2021, 10.16 uur, 10.45 uur, 11.34 uur en 11.38 uur.

¹⁰⁰ Ministerie van Defensie (2021). 20210902 *Feitenrelaas Afghanistan Directie Operaties_V0.3*. 2 september 2021.

Op 5 augustus vindt tevens een overleg plaats in Den Haag tussen de ambassadeur en betrokkenen van Buitenlandse Zaken (waaronder de departementsleiding en vertegenwoordigers van VCI en van de Directie Azië en Oceanië (DAO)).¹⁰¹ Tijdens dit overleg wordt onder andere gesproken over het moment van uitvliegen van de lokale ambassademedewerkers en wordt aangedrongen op tijdig vertrek. Na afloop van dit overleg worden (op 11 en 12 augustus) door de ambassade tickets geboekt voor vluchten die zouden vertrekken op 17 en 19 augustus. Daarnaast heeft het ministerie van Defensie op 13 augustus twee charters geregeld, waarbij de planning is deze op 19 en 23 augustus uit Kaboel te laten vertrekken (zie ook paragraaf 2.2.10).

In het crisisberaad op 11 augustus wordt aangegeven dat de taliban nu negen provinciale hoofdsteden in handen hebben. Daarnaast staat in het verslag dat voor wat betreft de ‘tolkenregeling’ rekening gehouden dient te worden met een toename van het aantal aanvragen en een aanzuigende werking naar aanleiding van het bericht van de NOS van de vorige avond. De aanvragen zullen naar verwachting niet alleen van tolken zijn, maar ook van andere lokale medewerkers op en rondom de voormalige Nederlandse militaire bases.¹⁰² In het NOS bericht (dat gebaseerd is op informatie van ‘bronnen rond het kabinet’) staat dat de komende dagen en weken een nieuwe groep van enkele tientallen Afghanen naar Nederland komt, die als tolk voor de Nederlandse regering hebben gewerkt. Deze groep vliegt volgens de NOS mogelijk tegelijk met het ambassadepersoneel dat uit veiligheidsoverwegingen wordt teruggehaald.¹⁰³ In het crisisberaad wordt vastgesteld dat het NOS-bericht verregaande consequenties heeft voor het goed functioneren van de ambassade. De lokale staf maakt lange dagen om tolken het land uit te krijgen en is tegelijkertijd onzeker over de eigen situatie. De ambassade is ontstemd over het NOS-bericht vanwege de aanzuigende werking en omdat het slecht is voor het moreel van de lokale medewerkers. De directies Communicatie van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie waren niet op de hoogte van de op handen zijnde publicatie van het bericht.¹⁰⁴

Uit het verslag van het crisisberaad van 11 augustus komt niet naar voren dat er ook gesproken is over het voorstel dat in de week van 9 augustus binnen het ministerie van Defensie wordt gedaan om een team van tien tot twaalf mensen (een taakeenheid met een aantal militaire specialisten) naar Kaboel te sturen (zie paragraaf 2.2.11).

2.2.9 Dreiging neemt toe, inlichtingen nemen af (11 en 12 augustus 2021)

Op 11 augustus naderen de taliban het gebied rondom Kaboel op een afstand van ongeveer 150 kilometer. Dit gebied is aangeduid als de strategische driehoek (Ghazni, Salangpass, Jalalabad) (zie figuur 2 in paragraaf 2.2.3).¹⁰⁵ Voor de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB), verantwoordelijk voor de beveiliging van de diplomaten, is dit het teken dat de taliban zo dicht bij Kaboel komen dat het onveilig wordt voor de ambassade in de stad.¹⁰⁶

Zoals hiervoor toegelicht in paragraaf 2.2.5 is het Inlichtingenbeeld van de MVID op 10 augustus dat het onwaarschijnlijk is dat de taliban binnen 3 tot 6 maanden Kaboel met geweld zullen proberen in te nemen. De MIVD bericht vervolgens op 12 augustus dat – gezien de neerwaartse spiraal van de afgelopen dagen – het mogelijk is dat Kaboel binnen negentig dagen in handen van de taliban zal vallen.¹⁰⁷

¹⁰¹ Het lukt op dat moment niet om een voorziening te treffen om de ambassade in Kaboel online te laten deelnemen aan dit overleg.

¹⁰² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag crisisberaad Afghanistan*. 11 augustus 2021.

¹⁰³ NOS (2021). *Nieuwe groep Afghaanse tolken binnenkort naar Nederland*. Dinsdag 10 augustus 2021, 19.28 uur.

¹⁰⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag crisisberaad Afghanistan*. 11 augustus 2021.

¹⁰⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: BWO Afghanistan 11/8 18.00uur*. Verstuurd op 11 augustus 2021 17.06 uur.

¹⁰⁶ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021.

¹⁰⁷ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen en meerdere gesprekken.

Op donderdag 12 augustus 2021 breken de taliban door aan de zuidkant van de driehoek. Die dag nemen de taliban de steden Ghazni, Herat en Kandahar in. In Kaboel is het nog relatief rustig, maar de dreiging neemt wel toe. De plaatsvervangend ambassadeur heeft die dag een spoedonderhoud met de vicepresident Saleh die bevestigt dat Ghazni is gevallen. Op de vraag aan de vicepresident of er nog genoeg tijd is om alle resterende Afghaanse militaire middelen in te zetten om Kaboel te verdedigen, komt geen overtuigend antwoord. Na terugkeer op de ambassade informeert de plaatsvervangend ambassadeur de staf en stelt hij een urgent bericht op aan Den Haag.¹⁰⁸

De BSB spreekt met de plaatsvervangend ambassadeur en de defensieattaché af om driemaal per dag te overleggen over de dreigingsmeldingen. Via beveiligingsteams van andere ambassades krijgt de BSB informeel te horen dat er op de Amerikaanse ambassade veel beweging is. Het lijkt erop dat de Amerikanen zich verplaatsen naar het vliegveld. 's Avonds meldt CNN dat de Amerikanen inderdaad zijn begonnen met het voorbereiden van een evacuatie.¹⁰⁹

Het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken geeft op 11 augustus de opdracht om de Britse ambassade te sluiten. Volgens het sluitingsplan heeft de ambassade hier zeven tot acht dagen de tijd voor. Het VK versnelt de sluiting zodra het op 12 augustus verneemt dat de Amerikanen hun ambassade verplaatsen naar HKIA. De staf van de Nederlandse ambassade wordt informeel op de hoogte gesteld en rapporteert dit aan Den Haag.¹¹⁰

De BSB meldt op 12 augustus dat de formele inlichtingenlijn vanuit partnerlanden stilvalt. Normaal gesproken komen er per dag zo'n 15 tot 25 inlichtingenberichten van internationale partners binnen, maar deze bron van informatie droogt helemaal op. Voor de BSB is dit een signaal dat de internationale partners individualistischer worden en minder informatie met elkaar delen.¹¹¹ De ambasadestaf (plaatsvervangend ambassadeur en defensieattaché) wordt in NAVO-, VN- en EU-bijeenkomsten in die dagen wel uitgebreid gebriefd. En marge van deze bijeenkomsten blijkt de situatie al veel slechter dan formeel wordt medegedeeld. Ook worden informatiesystemen van de NAVO uitgeschakeld met het oog op vertrek uit de *Green Zone*.¹¹²

Zoals hiervoor opgemerkt, bericht de MIVD op 12 augustus dat – gezien de neerwaartse spiraal van de afgelopen dagen – het mogelijk is dat Kaboel binnen negentig dagen in handen van de taliban zal vallen. De ambassade krijgt dan al informatie dat de afsluiting door de taliban van toevoerwegen naar Kaboel is begonnen, met risico's voor brandstofvoorziening en aanvoer van andere essentiële goederen. Later die avond (op 12 augustus) krijgt de BSB te horen dat de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk militaire troepen zullen invliegen om de evacuaties van hun ambassades te ondersteunen. Ook wordt gemeld dat de Afghaanse overheid mogelijk zal capituleren als Kandahar en Mazar-i-Sharif vallen.¹¹³

Op de Britse ambassade wordt nog meer haast gemaakt als de VS op 14 augustus de Britten informeren over de verwachting dat de taliban binnen 48 uur Kaboel zullen aanvallen. Het laatste Britse ambassadepersoneel vertrekt op 14 augustus naar HKIA (zie bijlage 4).

¹⁰⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. DISTRIBUTIE LIJST FLASH UPDATE Weekbericht Afghanistan – Veiligheid – 005/130821- graag ook aan M en R*. Verstuurd op 13 augustus 2021 om 16.08 uur (NL tijd).

¹⁰⁹ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. DISTRIBUTIE LIJST FLASH UPDATE Weekbericht Afghanistan – Veiligheid – 005/130821- graag ook aan M en R*. Verstuurd op 13 augustus 2021 om 16.08 uur (NL tijd).

¹¹¹ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹¹² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. FW: Notulen uit Caucus*. Verstuurd op 12 augustus 2021, 20.17 uur.

¹¹³ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

De plaatsvervangend ambassadeur stelt na overleggen met internationale partners vast dat ‘fase oranje/rood’ van de indicatorenlijst nu is ingegaan. Reden hiervoor is dat volgens de plaatsvervangend ambassadeur het slotoffensief van de taliban richting Kaboel is begonnen. De plaatsvervangend ambassadeur bericht dat de ambassade van het Verenigd Koninkrijk wordt verplaatst en dat de Verenigde Staten snel afschaalt. Beide landen versnellen het uitvliegen van uitgezonden diplomatieke staf en lokale medewerkers van de ambassade om vervolgens een snelle *non-combattant evacuation (NEO)* te kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn er ook indicaties uit het dagelijks leven in Kaboel: winkels verkopen goederen onder de prijs en brandstofprijzen zijn met 20% verhoogd. De plaatsvervangend ambassadeur stelt als absolute prioriteit dat de gehele lokale staf zo spoedig mogelijk geëvacueerd moet worden zolang commerciële luchtvaart en chartervluchten nog mogelijk zijn.¹¹⁴

Er worden tevens voorbereidingen getroffen voor het verplaatsen van de ambassade naar het Baron Hotel. Het aanvankelijke idee is deze verplaatsing uit te voeren op 21 augustus (op 14 augustus laat de plaatsvervangend ambassadeur in een e-mail weten uiterlijk op dinsdag [vier dagen eerder, dus op 17 augustus] te willen verplaatsen naar het Baron Hotel).¹¹⁵ De plaatsvervangend ambassadeur heeft eerder al laten weten dat de capaciteit van het ambassadeteam ontoereikend is voor begeleiding van een evacuatieoperatie.¹¹⁶

2.2.10 Op de rand van *state collapse* (13 augustus 2021)

De strategische driehoek rondom Kaboel wordt op 13 augustus volledig doorbroken. De MIVD past het inlichtingenbeeld aan en geeft aan dat het waarschijnlijk wordt geacht dat de taliban, als de opmars in het huidige tempo doorzet, Kaboel op 31 augustus volledig omsingeld zullen hebben.¹¹⁷

De plaatsvervangend ambassadeur stuurt op 13 augustus, na een NAVO-Caucus-bijeenkomst, een bericht dat Afghanistan op – of al over – de rand van *state collapse* is.¹¹⁸ Hij geeft aan dat de Amerikaanse ambassade de opdracht heeft gekregen om zich zo spoedig mogelijk naar het vliegveld Hamid Karzai International Airport (HKIA) te verplaatsen, hun diplomatieke staf tot een minimum af te schalen en uit te vliegen en zich in te spannen om zoveel mogelijk staatsburgers het land uit te krijgen voor 31 augustus.¹¹⁹ De Amerikanen hebben aangegeven dat het *Memorandum of Agreement* (MoA) met Nederland nog geldig is. Hierin is afgesproken dat de Verenigde Staten Nederland zal ondersteunen bij een noodevacuatie van het uitgezonden ambassadepersoneel.

De plaatsvervangend ambassadeur schrijft op 13 augustus dat binnen 24 tot 48 uur 3.000 Amerikaanse militairen op HKIA zullen landen met de opdracht om de terugtrekking veilig te laten verlopen.

¹¹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. FLASH UPDATE Weekbericht Afghanistan - Veiligheid – 004/120821- graag ook aan M en R*. Verstuurd op 12 augustus 2021 om 21.44 uur (NL tijd); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Overleg Afghanistan*. 12 augustus 2021.

¹¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. URGENT Nieuwe ontwikkeling – versnelde maatregelen*. Verstuurd op 14 augustus 2021, 12.44 uur.

¹¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Reactie M op memo Afghanistan - kanttekeningen over risico's KAB*. Verstuurd op 10 augustus 2021, 16.38 uur.

¹¹⁷ Gebaseerd op vertrouwelijke bronnen en meerdere gesprekken.

¹¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. DISTRIBUTIE LIJST FLASH UPDATE Weekbericht Afghanistan – Veiligheid – 005/130821- graag ook aan M en R*. Verstuurd op 13 augustus 2021 om 16.08 uur (NL tijd).

¹¹⁹ Op 14 april 2021 kondigt Biden aan alle VS-troepen uiterlijk 11 september te zullen terugtrekken. Op 8 juli 2021 kondigt Biden aan dat de troepen per 31 augustus zullen zijn vertrokken. Bron: [Remarks by President Biden on the Drawdown of U.S. Forces in Afghanistan | The White House](#).

De plaatsvervangend ambassadeur noemt in zijn bericht als groot risico dat de taliban talibanstrijders uit de gevangenissen in Bagram, Pol-e-Charki en Sarobi zullen bevrijden. Dit zal een verdubbeling of zelfs verdrievoudiging van de talibanstrijders nabij Kaboel opleveren.

Als actiepunten stelt de plaatsvervangend ambassadeur voor dat de rol van de ambassade bij de afwikkeling van aanvragen van tolken door Den Haag moet worden overgenomen, dat een externe partij (IOM) gecontracteerd zou moeten worden voor begeleiding van tolken en andere te evacueren Afghansen, dat lokale medewerkers en tolken – voor wie reeds is bepaald dat zij in aanmerking komen voor evacuatie – uiterlijk op 20 augustus uitgevlogen moeten worden en dat de ambassademedewerkers op 24 of 25 augustus zouden moeten afreizen.¹²⁰

Vanwege de ontwikkelingen verzoekt de BSB die ter plaatse is in Kaboel de crisiscoördinator van het ministerie van Buitenlandse Zaken om een crisisberaad te organiseren op vrijdagochtend 13 augustus 2021. Dit verzoek sluit aan bij het overleg dat reeds door de crisiscoördinator gepland is op die dag. Aanwezig zijn vertegenwoordigers van de ambassade en van de drie betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid). De plaatsvervangend secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken besluit dat de ambassade zoveel mogelijk het consulaire werk voor de tolken afhandelt op Camp Castor, alvorens te verplaatsen, mits de veiligheidssituatie het toelaat.¹²¹

De plaatsvervangend secretaris-generaal besluit tijdens het crisisberaad ook om de chartervlucht die was geboekt om de lokale ambassademedewerkers uit te vliegen te vervroegen van 27 augustus naar donderdag 19 augustus en maandag 23 augustus, vanwege de verwachting van Defensie dat commercieel uitvliegen op korte termijn lastig kan worden.¹²² Het ministerie van Defensie regelt op 13 augustus twee charters die op 19 en 23 augustus uit Kaboel kunnen vertrekken.

De BSB treft samen met de ambassadestaf de gehele dag voorbereidingen voor het vertrek van de ambassade, onder meer door het vernietigen van documenten en het verplaatsen van wapens naar Camp Seitz. De BSB werkt de hele nacht van 13 op 14 augustus door om alles voor het vertrek van de ambassade in gereedheid te brengen.¹²³

2.2.11 Voorbereiding uitzenden militaire versterking (9 – 16 augustus 2021)

Als aan het begin van de tweede week van augustus (de week van 9 augustus) duidelijk wordt dat het onvermijdelijk is dat Mazar-i-Sharif in handen van de taliban zal vallen, stelt het Netherlands Special Operations Command (SOCOM)¹²⁴ van het ministerie van Defensie tijdens de dagelijkse operationele briefing van het ministerie voor om een team van tien tot twaalf mensen (een taakeenheid met een aantal militaire specialisten) naar Kaboel te sturen.¹²⁵ De taak die SOCOM voor dit team voor ogen heeft, is onder andere het testen van de evacuatieplannen.

¹²⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. DISTRIBUTIE LIJST FLASH UPDATE Weekbericht Afghanistan – Veiligheid – 005/130821- graag ook aan M en R.* Verstuurd op 13 augustus 2021 om 16.08 uur.

¹²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan.* 13 augustus 2021.

¹²² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan.* 13 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹²³ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel.* 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹²⁴ SOCOM staat voor Special Operations Command en zorgt voor de inzet van Nederlandse special operations forces (SOF). Dat betekent plannen, aansturen, uitvoeren en evalueren van alle SOF-operaties van de Nederlandse krijgsmacht. Op zee, op land en vanuit de lucht. SOCOM valt rechtstreeks onder de Commandant der Strijdkrachten.

¹²⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

De plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten komt later terug bij de commandant SOCOM met de reactie dat het voorstel niet zal worden uitgevoerd. Op dat moment wordt er vanuit gegaan dat het plan om te evacueren met lijnvluchten en de ingehuurde charters nog uitgevoerd kan worden.

Ook twee dagen later, wanneer de commandant SOCOM opnieuw voorstelt een team in te sturen, is het antwoord negatief. Als reden wordt genoemd dat het inzetten van dit team een signaal kan afgeven, dat kan leiden tot paniek en tot escalatie van de situatie.¹²⁶ Het alvast weghalen of juist plaatsen van extra personeel kan invloed hebben op andere ambassades en/of op de Afghaanse strijdkrachten en/of de Afghaanse regering. Een dergelijk 'sneeuwbaaleffect' zou zich eerder hebben voorgedaan in een ander land.¹²⁷ Ambassades van sommige andere landen hebben overigens inmiddels militaire versterking verzocht en gekregen.¹²⁸

Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, is over de voorbereiding van het uitzenden van militaire versterking vanuit Defensie geen afstemming geweest met het ministerie van Buitenlandse Zaken. De betrokken bewindslieden van Buitenlandse Zaken en Defensie hebben de commissie gemeld dat zij er niet van op de hoogte waren dat er in de eerste week van augustus binnen Defensie voorbereidingen zijn getroffen om een team te sturen.

Omdat uit de berichtgeving blijkt dat de spanningen in Afghanistan oplopen, krijgen eenheden vanuit SOCOM op 13 augustus de opdracht om capaciteit in voorkomend geval gereed te hebben.¹²⁹ De defensieattaché op de ambassade in Kaboel heeft ook geadviseerd om special forces gereed te stellen, maar hij ontvangt geen terugkoppeling of dit advies wordt opgevolgd. Ook heeft de defensieattaché op dat moment voorgesteld om C-130 vliegtuigen te pre-positioneren in Islamabad. In reactie op dit voorstel verneemt de defensieattaché dat dit niet haalbaar is rond die datum.¹³⁰

DOPS krijgt van de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten de opdracht om het plan om mensen uit Kaboel te evacueren verder uit te werken. Het beeld van DOPS op dat moment is dat het gaat om de evacuatie van 300 tot 400 mensen: de uitgezonden staf en de lokale staf van de ambassade en hun gezinnen, Nederlanders die hun verblijf in Afghanistan hebben geregistreerd bij de ambassade en de tolken en hun gezinnen. Dit aantal is gebaseerd op een inschatting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹³¹

Het plan van DOPS houdt in dat er een aantal militaire vliegtuigen, namelijk twee C-130's (Hercules transportvliegtuig van Defensie¹³²), een KDC-10 (een tanker- en transportvliegtuig van Defensie) en een C-17 van de internationale Heavy Airlift Wing (HAW)¹³³ op stand-by staat. De C-130's kunnen vanaf donderdag 19 augustus de eerste evacuatievluchten vanuit Islamabad uitvoeren, de KDC-10 op dinsdag 17 augustus en de C-17 op maandag 16 augustus.

¹²⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹²⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹²⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹²⁹ Ministerie van Defensie (2021). *Feitenrelaas NLD SOF*. 3 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹³⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹³¹ Gebaseerd op meerdere bronnen tijdens gespreksronde; Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021.

¹³² De Lockheed C-130H Hercules is een middelzwaar transportvliegtuig. Het is met name bedoeld voor het vervoer van militair personeel en materieel. Ook worden er humanitaire hulpvluchten mee gemaakt. De Hercules is dankzij een achterlaadklep niet afhankelijk van speciale beladingsfaciliteiten op luchthavens.

¹³³ In 2008 slaan 10 NAVO-landen (Bulgarije, Estland, Hongarije, Litouwen, Nederland, Noorwegen, Polen, Roemenië, Slovenië en de Verenigde Staten) en 2 Partnership for Peace (PFP)-landen (Finland en Zweden) onder de noemer 'Strategic Airlift Capability' (SAC) de handen ineen om het nijpende tekort aan zwaar strategisch militair luchttransport het hoofd te bieden. De uitvoerende eenheid daarvan is de Heavy Airlift Wing (HAW). Bron: Ministerie van Defensie. *De Vliegende Hollander*, 12, 2019.

Daarnaast zijn er voor 19 en 23 augustus twee commerciële chartervluchten gepland om de evacuatie te kunnen versnellen. Op dat moment denkt men binnen het ministerie van Defensie dat hiermee de evacuatie uitgevoerd kan worden. Er zijn immers opgeteld voor meer dan vierhonderd personen stoelen op de verschillende vluchten beschikbaar en er zijn op 13 augustus 97 tickets gereed voor het uitvliegen van het lokale ambassadepersoneel en hun gezinsleden met commerciële vluchten. Het commerciële vliegverkeer ligt nog niet stil, dus ook de geplande commerciële vluchten worden in de evacuatieplanning meegenomen. Onderdeel van het plan van DOPS is ook om op zaterdag 14 augustus een toestel naar Irak te vliegen, zodat dit toestel daarna eventueel van Irak naar Pakistan kan vliegen voor ondersteuning. Dit plan wordt ingehaald door de ontwikkelingen op 15 augustus.¹³⁴

Tijdens het (telefonische) bewindsliedenoverleg (BWO) op 14 augustus (18:00 uur, NL tijd) is door de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten het plan geschetst voor de geplande vluchten, zowel met militaire toestellen, als met charters. Tijdens dit BWO is ook de optie tot versnellen besproken. Reactie daarop is dat dit mogelijk is, maar dat het laten reizen van te evacueren personen naar het vliegveld geen zin heeft als er geen vluchten beschikbaar zijn om evacués uit te vliegen.¹³⁵

Op zondag 15 augustus, de dag van de val van Kaboel, wordt duidelijk dat commerciële vluchten niet meer mogelijk zijn. De C-17 staat gepland voor de volgende dag, maar op zondagavond blijkt dat de C-17 niet alleen voor Nederland ingezet zal worden, maar voor meerdere partnerlanden van de internationale Heavy Airlift Wing (HAW). Minister Bijleveld van Defensie geeft opdracht om zeker te stellen dat 150 plaatsen op de C-17 voor Nederland gereserveerd blijven.¹³⁶

Op 15 augustus worden de special forces op twaalf uur *notice to move* (gereed voor vertrek) gezet. De plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten geeft op maandagochtend 16 augustus de opdracht tot het activeren van de door DOPS en SOCOM geplande inzet (*'execute'*)¹³⁷ (zie verder paragraaf 2.2.20).

2.2.12 De dag voor de val van Kaboel (14 augustus 2021)

De opmars van de taliban leidt ertoe dat ook partnerlanden maatregelen nemen. De Amerikaanse ambassade schaalst op 14 augustus af en adviseert internationale partners hetzelfde te doen.¹³⁸ Ambassades van partnerlanden besluiten weg te gaan of in afgeslankte vorm het werk voort te zetten in de buurt van het vliegveld. Een eerder plan van de Nederlandse ambassade om tijdelijk bij de Duitse ambassade in te trekken is van tafel, omdat de *Green Zone* niet meer beveiligd wordt door de Amerikanen. Voor de Nederlandse ambassade is de planning nu om uiterlijk 19 augustus te verplaatsen naar het Baron Hotel, een hotel naast HKIA, nadat alle lokale medewerkers, tolken en enkele uitgezonden medewerkers zijn uitgevlogen.¹³⁹

Omdat is gebleken dat de snelheid van de opmars van de taliban steeds niet juist is ingeschat, acht de defensieattaché het van belang om ernstig rekening te houden met een versnelde opmars richting Kaboel. De defensieattaché doet op 14 augustus het dringende verzoek aan het ministerie van Defensie om de militaire vliegtuigen C-130 en KDC-10 zo spoedig mogelijk klaar te zetten, in ieder geval vóór 18 augustus.

¹³⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹³⁵ Ministerie van Defensie. *Emailbericht. Terugkoppeling BWO AFG 14/8*. Verstuurd op 14 augustus 2021 om 19.40 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹³⁶ Ministerie van Defensie (2021). 20210902 *Feitenrelaas Afghanistan Directie Operaties_V0.3*. 2 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹³⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹³⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Message to the KSWG from the US Embassy*. Verstuurd op 14 augustus 2021 om 16.06 uur.

¹³⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ-intern crisisoverleg Afghanistan*. 14 augustus 2021; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 14 augustus 2021 om 20.13 uur.

Daarbij geeft de defensieattaché aan dat rekening gehouden moet worden met het scenario waarin de geplande commerciële vluchten voor de lokale medewerkers, tolken en enkele uitgezonden medewerkers niet meer mogelijk zullen zijn.¹⁴⁰ Het ministerie van Defensie gaat aan de slag om te kunnen voldoen aan het verzoek om de militaire vliegtuigen klaar te zetten.¹⁴¹ De stand van zaken op dat moment is dat de KDC-10 op maandag 16 augustus kan vertrekken richting Islamabad (waar een Defensievertegenwoordiger aanwezig is). Om vervolgens met de twee C-130's vanuit die naburige locatie heen en weer te kunnen vliegen naar Kaboel. De KDC-10 kan dan evacués naar Nederland vliegen.¹⁴²

2.2.13 Ambasadeteam verplaatst zich naar het vliegveld (nacht van 14 op 15 augustus 2021)

In de avond van zaterdag 14 augustus bespreekt de plaatsvervangend ambassadeur met het BSB-team en de ambasadestaf dat de ambassade zich moet voorbereiden op een verhuizing naar HKIA. Andere opties, zoals tijdelijk intrekken bij de Duitse ambassade of gebruik van Camp Seitz, zijn niet meer mogelijk. Op 14 augustus stuurt de plaatsvervangend ambassadeur een e-mailbericht aan de plaatsvervangend secretaris-generaal over de voorgenomen verhuizing.¹⁴³ De insteek is dat het ambasadeteam zich op zondagavond 15 augustus zal verplaatsen naar het Baron Hotel, zodat het team tot die tijd nog zoveel mogelijk consulaire werk op de ambassade kan verrichten om ervoor te zorgen dat de lokale medewerkers en tolken naar Nederland kunnen vertrekken.¹⁴⁴

Op 14 augustus om 23:50 uur 's avonds (Kaboeltijd; het is daar 2,5 uur later dan in Nederland) ontvangt de BSB een telefoontje van de Amerikaanse *battle captain* met het dringende advies om per direct te verplaatsen naar de luchthaven. Alle toegangswegen naar Kaboel zijn op dat moment in handen van de Taliban en er zijn 5.000 gevangenen daadwerkelijk vrijgelaten. De BSB reageert dat ze de volgende ochtend meteen zullen komen, waarop de *battle captain* nadrukkelijk vraagt: “*Sir, are you awake?*” Als de Nederlandse ambassade nu niet naar het vliegveld gaat, hoeft de ambassade niet meer op steun van de Verenigde Staten te rekenen.¹⁴⁵

Na het telefoontje van de *battle captain* worden de plaatsvervangend ambassadeur, de defensieattaché, de Hongaarse beveiligers en de uitgezonden staf opgeroepen door de BSB om zich klaar te maken voor vertrek. Op dat moment start de BSB ook haar procedure voor noodvernietiging op. Deze procedure van de BSB moet doorlopen worden in geval van een evacuatie van de ambassade en houdt in dat documenten en gegevensdragers worden vernietigd. Daarnaast wordt volgens de vernietigingsprocedure van Buitenlandse Zaken de server uitgeschakeld en vernietigd en worden gevoelige materialen vernietigd. Aan de server is het e-mailadres van de ambassade verbonden. Het uitschakelen van de server in Kaboel betekent dat gegevens niet meer op afstand beschikbaar zijn en dat de ambasademedewerkers niet meer per e-mail bereikbaar zijn.¹⁴⁶

Dankzij eerdere voorbereidingen en oefeningen met dergelijke crisissituaties, staat iedereen binnen een kwartier buiten, klaar voor vertrek.¹⁴⁷ De lokale medewerkers overnachten niet op de ambassade, maar (zoals altijd) in hun eigen huis. Wel zijn een tolk en een kok aanwezig.

¹⁴⁰ Ministerie van Defensie (2021). *Emailbericht. Pre-positioneren C-130's / KDC-10*. Verstuurd op 14 augustus 2021 om 12.16 uur.

¹⁴¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁴² BZ-DEF overleg *Afghanistan*. 14 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. URGENT Nieuwe ontwikkeling – versnelde maatregelen*. Verstuurd op 14 augustus 2021, 12.44 uur.

¹⁴⁴ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁴⁵ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁴⁶ Bij de ambassade in Kaboel was bekend dat bij het niet functioneren van de lokale server e-mailverkeer niet mogelijk was.

¹⁴⁷ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Het team bestaat uit zeven diplomaten (onder wie de plaatsvervangend ambassadeur en de defensieattaché), tien leden van de BSB en 26 Hongaarse beveiligers. Om 01:00 uur vertrekt het eerste konvooi naar het vliegveld. De Hongaarse beveiligers vertrekken tien minuten later om enigszins onopvallend door de straten van Kaboel te kunnen rijden. De stad is een spookstad en alle officiële politiecheckpoints zijn verlaten.¹⁴⁸

Binnen tien minuten zijn ze bij het vliegveld. Het duurt een kwartier voordat het eerste konvooi wordt toegelaten op het vliegveld, want er is meer aanloop van andere ambassades. Het konvooi met de Hongaren mag het vliegveld niet op, omdat zij niet tot de diplomatieke staf behoren. Zij kunnen terecht in het Baron Hotel. Het ambassadeteam begeeft zich op het militaire gedeelte van het vliegveld naar een voor hen bekende locatie. Hoewel het gebouw verlaten is, blijken de codes van alle deuren nog hetzelfde te zijn en kan het team zich daar vestigen. Er wordt een provisorisch kantoor ingericht om contact met Nederland te onderhouden en om zo snel mogelijk een plan te maken om de lokale ambassademedewerkers het vliegveld op te krijgen en consulaire taken te vervullen.¹⁴⁹

De plaatsvervangend ambassadeur en de defensieattaché gaan na aankomst in de ochtend naar de Turkse commandant op HKIA om zich te melden en om een beeld te krijgen van de beveiliging van de luchthaven. In contacten met luchtgeleidingsdeskundigen ter plekke wordt duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor het militaire deel overgenomen zal worden door de VS.

2.2.14 Een lege ambassade (15 augustus 2021 in de ochtend)

Tussen 06.00 en 07.00 uur op zondagochtend 15 augustus (Kaboeltijd) legt de operationeel manager vanaf het vliegveld telefonisch contact met de Afghaanse plaatsvervangend operationeel manager van de ambassade. De operationeel manager laat weten dat het ambassadeteam in verband met de veiligheid plotseling naar de luchthaven moest vertrekken en al het mogelijke zal doen om ook de lokale staf te evacueren.¹⁵⁰ De Afghaanse plaatsvervangend operationeel manager was eerder die nacht (rond 03.00 uur) al gebeld door een van de bewakers, die meldde dat de uitgezonden staf de ambassade had verlaten.

Om 10.00 uur staat een briefing gepland voor de lokale medewerkers van de ambassade. Voorafgaand aan deze briefing belt de Afghaanse plaatsvervangend operationeel manager met de operationeel manager, die zich op de luchthaven bevindt. De Afghaanse plaatsvervangend operationeel manager krijgt te horen dat de gehele lokale staf, inclusief hun geregistreerde *extended family*, nu wel in aanmerking komen voor evacuatie.

In het bewindsliedenoverleg van 14 augustus is hiertoe besloten (zie hoofdstuk 3). Bij de *extended family* gaat het om inwonende en afhankelijke gezinsleden van de lokale staf, die buiten de definitie van het kerngezin vallen (een huwelijkspartner en hun minderjarige, afhankelijke, ongehuwde kinderen tot 25 jaar).

Als de lokale medewerkers voor de briefing aankomen op de ambassade, treffen zij een leeg gebouw aan. De plaatsvervangend operationeel manager informeert de lokale medewerkers over de situatie en het vertrek van het ambassadeteam richting het vliegveld. Hij doet zijn best om de lokale staf kalm te houden en stuurt hen voor hun eigen veiligheid naar huis. De ambassade wordt immers niet langer bewaakt door Nederlandse of Hongaarse bewakers, nog wel door de Afghaanse bewakers. De operationeel manager en het team van de BSB zijn vanaf het moment van het verlaten van de ambassade gefocust op het naar de luchthaven halen van de lokale medewerkers. Dat neemt niet weg dat de lokale medewerkers zich bij het aantreffen van de lege ambassade in de steek gelaten voelen.¹⁵¹

¹⁴⁸ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁴⁹ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁵⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁵¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

2.2.15 De taliban nemen Kaboel in (15 augustus 2021)

Rond 09.00 uur (Kaboeltijd) meldt de Amerikaanse ambassade dat de *Green Zone* volledig wordt opgegeven. Alles wordt teruggetrokken naar HKIA. De taliban trekken de stad in. Er is chaos en er wordt geschoten, maar van weerstand van de Afghaanse troepen is geen sprake. Om 12.28 uur (Kaboeltijd) treedt de Afghaanse regering af.¹⁵² De taliban nemen het presidentieel paleis in en president Ghani vlucht het land uit.¹⁵³

2.2.16 De situatie op het vliegveld (15 augustus 2021)

Ondertussen maakt het ambassadeteam op het vliegveld een plan om de lokale medewerkers via het Baron Hotel het vliegveld binnen te krijgen. Om 15:15 uur (Kaboeltijd) gaat het alarm af op het vliegveld omdat er inkomende raketten zijn. Het Nederlandse team blijft ongedeerd. Later die dag zal blijken dat het Baron Hotel vanaf het vliegveld onbereikbaar is geworden. De Amerikaanse controle gaat niet verder dan de toegangspoorten van het vliegveld. Er vliegen Apaches over het luchthaventerrein en er vinden grondaanvallen plaats bij het burgergedeelte van het vliegveld. Het team schuilt gedurende tweeënhalve uur in de bunker op het militaire deel van het vliegveld.

Vanaf 15 augustus geeft de BSB signalen af aan de commandant van de Koninklijke Marechaussee (waar de BSB onder valt) en aan de directie Veiligheid, Crisisbeheersing & Integriteit (VCI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat zij de veiligheid van de diplomaten niet langer kunnen garanderen. Omdat de Nederlandse delegatie niet over militaire bescherming beschikt naast de BSB, zijn er onvoldoende middelen en is er onvoldoende capaciteit om veilig te opereren.¹⁵⁴

Op 15 augustus maakt DOPS duidelijk aan de BSB dat presentie van Nederland in Kaboel een prioriteit is. De BSB'ers in Kaboel maken zich hier zorgen over. Het is volgens de BSB'ers zeer onveilig op het vliegveld, er komen nauwelijks inlichtingen binnen en de teamleden hebben twee nachten niet of nauwelijks geslapen. Deze zorgen worden die middag ook overgebracht aan de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten en aan minister Bijleveld van Defensie. Het perspectief in Den Haag is op dat moment dat het vliegveld juist relatief veilig is door de toenemende aanwezigheid van de Amerikaanse troepen.¹⁵⁵

Als er die avond (21.54 uur NL tijd) ook berichten binnenkomen dat het militaire gedeelte van het vliegveld is aangevallen door de taliban, trekt het BSB-team opnieuw aan de bel: het standpunt dat Nederland aanwezig moet blijven, moet worden heroverwogen. Ondertussen doet de defensieattaché een verzoek aan DOPS om de inzet van de special forces voor de evacuatieoperatie, de NEO, te activeren. Hij krijgt echter geen terugkoppeling of special forces zijn gealarmeerd.¹⁵⁶

2.2.17 De crisisorganisatie Den Haag (15 augustus 2021)

Ondertussen wordt op zondag 15 augustus bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag een team ingericht ter ondersteuning van de centrale crisiscoördinator (CCC). Dit betreft een compact team met een flexibele schil, waar onder andere de taken van verslaglegging en informatiecoördinatie zijn belegd. Ook wordt die dag de 'schaduwambassade Kaboel' ingericht door een team dat onder andere bestaat uit de ambassadeur.

¹⁵² Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021.

¹⁵³ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁵⁴ Koninklijke Marechaussee (2021), *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁵⁵ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁵⁶ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Deze schaduwambassade zal het ambassadeteam op het vliegveld op afstand ondersteunen en diplomatieke hulp bieden aan Nederlanders die nog in Afghanistan zijn, de tolken die voor evacuatie in aanmerking komen en aan de lokale medewerkers van de ambassade.

Er wordt een nieuw e-mailadres aangemaakt (kabul@minbuza.nl) omdat het oude e-mailadres van de ambassade niet meer gebruikt kan worden vanaf het moment dat de server in Kaboel door de BSB (conform de vernietigingsprocedure van Buitenlandse Zaken) is vernietigd.

Voor de consulaire doelgroep (de Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland die zich in Afghanistan bevinden) is een eenheid bij de Directie Consulaire zaken en Visumbeleid (DCV) beschikbaar. Daarnaast worden er lijsten opgesteld met namen van personen van wie het ministerie van Buitenlandse Zaken weet dat ze in aanmerking komen voor evacuatie (de ambassademedewerkers met hun kerngezinnen en overige afhankelijke familieleden en de tolken met hun kerngezinnen) en er worden belteams ingericht om contact te houden met de te evacueren personen.¹⁵⁷ Vervolgens worden stapsgewijs crisiscontactteams ingericht die toezien op de verschillende doelgroepen evacués. De uitvoerende teams maken vanaf 15 augustus onderdeel uit van de crisisorganisatie.

Contact tussen het ambassadeteam op het vliegveld van Kaboel en de crisisorganisatie in Den Haag is lastig. Er kan niet per e-mail worden gecommuniceerd met de uitgezonden staf en de lokale ambassademedewerkers. Daarnaast hebben *jammers*¹⁵⁸ op het vliegveld tot gevolg dat ook de communicatie met het ambassadeteam via de telefoon moeizaam verloopt.¹⁵⁹

Op 15 augustus wordt al snel duidelijk dat de vluchten, waar in het evacuatieplan vanuit werd gegaan, niet meer mogelijk zijn. Tot dat moment werd er in Den Haag nog vanuit gegaan dat het met de geplande vluchten (de commerciële vluchten, waarvoor tickets waren geboekt door de ambassade, en de chartervluchten die waren voorbereid door Defensie) mogelijk zou zijn om voor 22 augustus de te evacueren personen uit te vliegen.¹⁶⁰

2.2.18 Spanning op het vliegveld neemt toe (15 – 16 augustus 2021)

In de vroege ochtend van 16 augustus onderzoekt de plaatsvervangend ambassadeur met de defensieattaché wat de mogelijkheden zijn om de lokale ambassademedewerkers binnen te halen. Het blijkt moeilijk te evacueren personen het vliegveld binnen te krijgen. Na een bezoek aan het tijdelijke hoofdkwartier van de NAVO op HKIA wordt duidelijk dat het onzeker is of en hoe lang er nog evacuatievluchten kunnen worden uitgevoerd, omdat de taliban alle toegangswegen naar het vliegveld in handen hebben. Dit leidt tot zorgen of de lokale ambassademedewerkers, de tolken en andere te evacueren personen het vliegveld nog wel kunnen bereiken. Die nacht voert de BSB een verkenning uit rondom hun locatie op het vliegveld. De BSB'ers merken dat de *quick reaction force* van de Amerikanen is teruggetrokken. Het enige dat de BSB scheidt van de taliban is de muur van de luchthaven. De BSB en het ambassadeteam maken plannen om 's ochtends naar de Abbey Gate te gaan om daar de lokale ambassademedewerkers en de tolken die zijn opgeroepen vanuit Den Haag om naar het vliegveld te komen, te identificeren en naar binnen te halen.¹⁶¹

¹⁵⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁵⁸ Een *jammer* is een stoorzender tegen geïmproviseerde explosieven en maakt mobiel telefoon- en internetverkeer plaatselijk onmogelijk.

¹⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Stand van zaken Afghanistan*. Verstuurd op 15 augustus 2021 om 12.25 uur (NL tijd); Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Kaboel*. 15 augustus 2021 om 17 uur (NL tijd).

¹⁶⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Kaboel*. 15 augustus 2021 om 17 uur (NL tijd).

¹⁶¹ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Later in de ochtend op 16 augustus krijgt de defensieattaché het bericht dat de door Nederland, samen met andere EU-landen, gecharterde C-17 van de VS geen toestemming krijgt om te landen in Kaboel. De Verenigde Staten laten alleen toestellen toe die significante militaire versterking brengen. Bovendien zijn alle toegangspoorten van het vliegveld gesloten. De BSB verkent of de lokale ambassademedewerkers en tolken bij de North Gate naar binnen kunnen worden gehaald. De taliban staan daar op twintig meter afstand aan de andere kant van het hek. De BSB kan de lokale medewerkers zien staan aan de andere kant van de poort, maar uiteindelijk instrueert de defensieattaché, in samenspraak met teamleden van Buitenlandse Zaken, de lokale medewerkers naar huis te gaan. Het is te gevaarlijk, de Amerikanen staan het openen van de poort niet toe en er is geen zicht op wanneer de poorten wel open gaan. Om verdrukking in de mensenmassa te voorkomen en vanwege de onduidelijkheid wanneer de poorten open gaan, wordt besloten de lokale medewerkers voorlopig naar huis te sturen tot er meer duidelijkheid is.

Dit is een grote teleurstelling voor het ambasadeteam dat zich verantwoordelijk voelt voor de lokale medewerkers. Ondertussen begint de vermoeidheid bij de BSB'ers zijn tol te eisen. Vanwege de dreiging en de aanvallen op het vliegveld en hun voortdurende inzet voor verkenningen en beveiligen, hebben zij de afgelopen 72 uur nauwelijks geslapen.¹⁶²

Niet lang daarna, rond 11:00 uur (Kaboeltijd; 8:30 NL tijd), meldt de BSB dat na eerder binnendringen van Afghanen op de luchthaven (*breach*) in de ochtend een derde *breach* heeft plaatsgevonden. Dat betekent dat de verdedigingslijn is doorbroken en mensen op het vliegveld kunnen komen. Dat kunnen zowel Afghaanse burgers zijn die het land willen ontvluchten, als talibanstrijders en strijders van ISKP (*Islamic State Khorasan Province*; een onderdeel van de militante groepering van de Islamitische Staat die actief is in Zuid-Azië en Centraal-Azië). Het ambasadeteam schuilt in de bunker. De plaatsvervangend ambassadeur en de defensieattaché zitten op het moment van de derde *breach* in een overleg met andere NAVO-bondgenoten. Kort daarna wordt het gehele vliegveld door de Amerikanen en Britten afgesloten.¹⁶³ De kans dat er überhaupt mensen op het vliegveld kunnen komen om te worden geëvacueerd is daarom klein.¹⁶⁴

2.2.19 Wens tot 'warme overdracht' (16 augustus 2021)

Rond 9:00 uur in Nederland (het is dan rond 11:30 uur in Kaboel) is er op maandag 16 augustus een crisioverleg in Den Haag, waaraan ook de BSB vanuit Soesterberg en vanuit Kaboel deelneemt. Uit het verslag van dit overleg blijkt dat de wens in Den Haag is dat (een deel van) het ambasadeteam op het vliegveld in Kaboel blijft ten behoeve van een warme overdracht: "*Indien een nieuw team wordt ingevlogen, dan heeft een warme wissel de voorkeur*", aldus het verslag.¹⁶⁵ Het team zou (bij voorkeur) pas moeten vertrekken wanneer het nieuwe team op het vliegveld aankomt. Tijdens gesprekken met de commissie is naar voren gekomen dat het voor teamleden in Kaboel onduidelijk is wanneer er een nieuw team komt. De BSB geeft tijdens het crisioverleg aan dat blijven dusdanig onveilig is dat een warme overdracht niet realistisch is.¹⁶⁶

¹⁶² Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ Crisioverleg Kaboel*. 16 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁶³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ Crisioverleg Kaboel*. 16 augustus 2021.

¹⁶⁴ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁶⁵ Uit het verslag komt niet naar voren van wie deze wens afkomstig is.

¹⁶⁶ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

2.2.20 Beslissing uitzenden vervangend ambassadeteam met militaire versterking

Nadat de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten op maandagochtend 16 augustus de opdracht heeft gegeven tot het alarmeren van de special forces (zie hiervoor, paragraaf 2.2.11), wordt die dag om 10:00 uur Nederlandse tijd (12:30 uur Kaboeltijd) een commandant van de special operations forces van het Korps Commandotroepen (KCT/SOF) opgeroepen. Hij staat *stand-by* voor een missie naar Afghanistan en hij wordt gevraagd onmiddellijk naar de Engelbrecht van Nassaukazerne in Roosendaal te komen. Hij en zijn team moeten binnen twaalf uur gereed zijn voor vertrek.¹⁶⁷

Het is de bedoeling dat er op dinsdagochtend 17 augustus een vervangend team vanuit Nederland vertrekt om de tolken, de lokale ambassademedewerkers en Nederlanders in Afghanistan te evacueren. Om dat te kunnen doen, bestaat het team zowel uit special forces van Defensie¹⁶⁸ als uit de ambassadeur, consulaire medewerkers van Buitenlandse Zaken (medewerkers van het zogenoemde Snel Consulaire Ondersteuningsteam (SCOT)) en beveiligers van de BSB. Dat er een vervangend team naar Kaboel moet worden gestuurd, is op maandag 16 augustus besloten. Het vervangende team vertrekt de volgende dag op 17 augustus richting Afghanistan.

De commissie heeft niet kunnen vaststellen hoe de besluitvorming over het sturen van het vervangende team precies is verlopen. Niet duidelijk is in welk overleg, op welk moment door wie het besluit is genomen om een vervangend ambassadeteam met militaire ondersteuning uit te zenden en hoe de afstemming hierover is verlopen tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. In de documenten die de commissie heeft bestudeerd, is geen besluit teruggevonden over het uitzenden van het vervangende ambassadeteam met militaire ondersteuning. Ook de betrokken bewindslieden van Defensie en Buitenlandse Zaken kunnen zich niet herinneren dat over het uitzenden van militaire versterking op maandag 16 augustus een beslissing is genomen.

Op 16 augustus vindt een spoed-crisisoverleg plaats tussen de betrokken bewindslieden. Dit crisisoverleg heeft weliswaar dezelfde samenstelling als het bewindsliedenoverleg (BWO), maar van het crisisoverleg van de bewindslieden op 16 augustus is/zijn geen schriftelijke terugkoppeling(en) beschikbaar, zoals die er wel is/zijn van andere BWO's. Het crisisoverleg op 16 augustus betreft een op korte termijn bijeengeroepen telefonisch overleg, op verzoek van minister Kaag van Buitenlandse Zaken, 'om de klokken gelijk te zetten over het al dan niet laten vertrekken van het ambassadepersoneel uit Kaboel' (zie ook paragraaf 2.2.22). Volgens de herinnering van de crisiscoördinator, die deelnam aan dit overleg, is in dit crisisoverleg 'niet in detail' gesproken over het sturen van het vervangende team.

Andere gesprekspartners verwijzen voor het besluit over het uitzenden van een nieuw team naar het verslag van het crisisberaad. Het verslag van het crisisberaad op 16 augustus bevat de volgende passages: *'de KDC kan morgen vertrekken met nieuw team (precieze timing nog onbekend)'* en *'Morgen vliegt de KDC10 naar Islamabad. Aan boord zijn in ieder geval CdP en twee SCOT'ers en militaire ondersteuning.'* In dit verslag wordt echter niet aangegeven wanneer en door wie het besluit is genomen om een nieuw team te sturen.

In gesprekken met de commissie is aangegeven dat de ambassadeur tijdens het crisisoverleg op 15 augustus heeft aangegeven dat zij met een team richting Kaboel wil gaan. Voorafgaand aan het crisisoverleg op 16 augustus is de ambassadeur nog niet op de hoogte van de voorbereidingen die door Defensie worden getroffen om een team naar Kaboel te sturen.

¹⁶⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

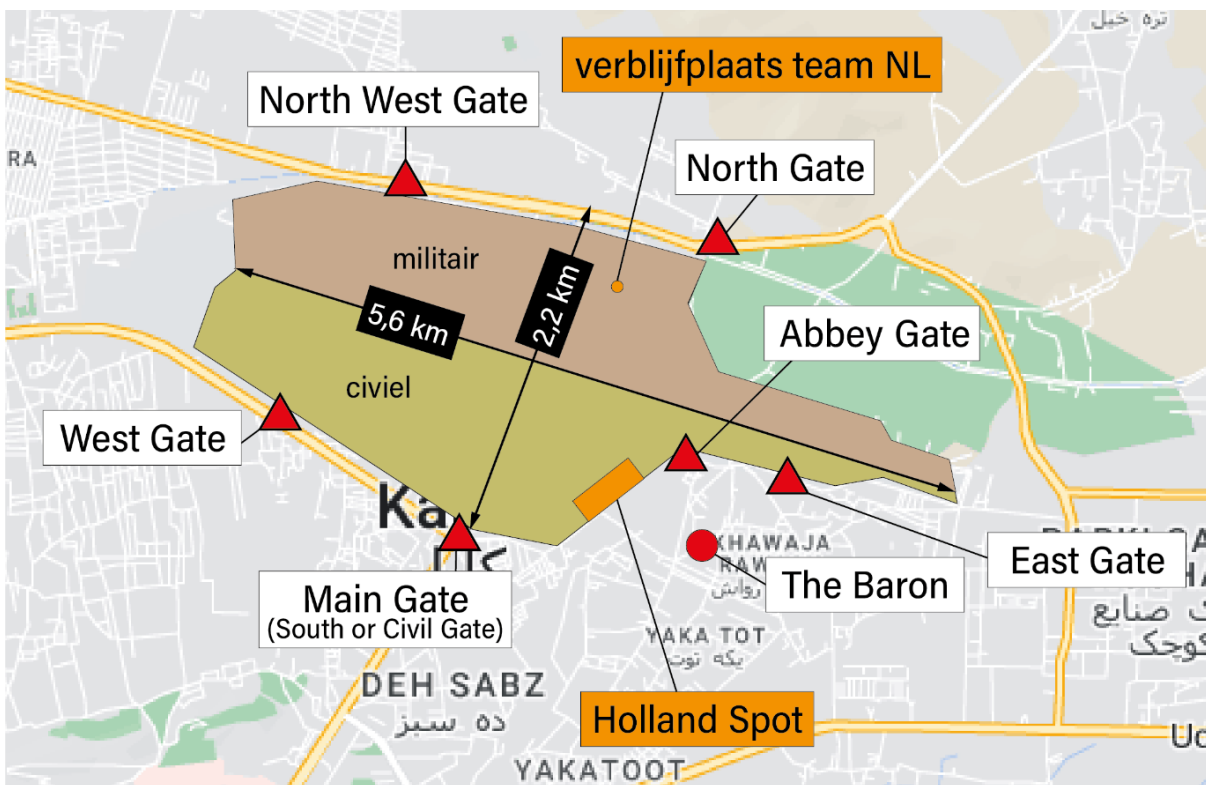
¹⁶⁸ Dit betreft special forces van het Korps Commandotroepen (KCT) en van MARSOF, *the Netherlands Maritime Special Operations Forces*, een speciale eenheid van het Korps Mariniers.

Zodra de ambassadeur op 16 augustus te horen krijgt dat er een team uitgezonden zal worden, meldt zij haar beschikbaarheid. Zij krijgt een team mee van twee consulaire ondersteuners.

2.2.21 Chaos op het vliegveld (16 augustus 2021)

In Kaboel neemt in de loop van de dag het aantal incidenten op het vliegveld toe. In nieuwsuitzendingen wereldwijd is te zien hoe het vliegveld en de landingsbaan overlopen worden door wanhopige Afghaanse burgers die het land willen verlaten uit angst voor de taliban.

Het is vooral chaos op het civiele deel van het vliegveld. Het militaire deel, waar de Nederlandse diplomaten verblijven, lijkt relatief veilig, maar staat onder continue dreiging en er vinden veelvuldig *breaches* plaats.¹⁶⁹



Figuur 4: Plattegrond luchthaven Hamid Karzai International Airport (HKIA)

Om 15:30 uur Kaboeltijd wordt het luchtruim door de Amerikanen gesloten voor alle niet-Amerikaanse vliegtuigen. Alleen niet-Amerikaanse vluchten die troepen inbrengen, worden nog toegelaten.¹⁷⁰ Zo vliegen zowel de Duitsers als de Britten die dag militairen binnen (zie ook bijlage 4).¹⁷¹ De Duitse troepen komen met veel vertraging tegen middernacht op 16 augustus binnen.

Zoals hiervoor opgemerkt, moet de geplande C-17-vlucht worden uitgesteld. Door de grote mensenmassa's die zich voor de poorten van het vliegveld hebben verzameld, kan er überhaupt nauwelijks iemand op het vliegveld komen. De Amerikanen zeggen toe dat ze ook evacués van partnerlanden op hun vluchten zullen meenemen. Het Nederlandse ambasadeteam trekt zich deze dag meerdere keren terug in de bunkers op het vliegveld. De BSB draagt bij aan de beveiliging van het militaire deel.¹⁷²

¹⁶⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁷⁰ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁷¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ Crisisoverleg Kaboel*. 16 augustus 2021.

¹⁷² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Chaos heerst en het kost de Amerikanen moeite om de situatie onder controle te krijgen. Doordat er duizenden mensen over de landingsbaan lopen, kunnen vliegtuigen – met militairen én voor evacuatie – niet of maar mondjesmaat landen. Amerikaanse militairen schieten in de lucht om de menigte op het vliegveld uit elkaar te drijven, met weinig succes. Er zijn schokkende beelden van Afghanen die zich vastklampen aan militaire vliegtuigen en van opstijgende vliegtuigen vallen.

De Amerikanen roepen tijdens een middagsessie van het NAVO-overleg (in aanwezigheid van de plaatsvervangend ambassadeur en de defensieattaché) op om het vertrek van diplomaten voor te bereiden, zeker als er geen militaire capaciteit is.¹⁷³ Zij stellen daarvoor die avond een vlucht naar Doha beschikbaar. Dit is de laatste mogelijkheid voor het team om het vliegveld te verlaten. De Amerikanen geven aan anders het MoA te zullen opzeggen. De Amerikanen hebben geen capaciteit om ook buitenlandse ambasadeteams zonder militaire beveiliging te beschermen.¹⁷⁴

Mede omdat niet duidelijk is wanneer er versterking zal arriveren, overleggen de BSB, de plaatsvervangend ambassadeur en de defensieattaché over de oproep van de Amerikanen. De BSB-beveiligingsmanager en de plaatsvervangend ambassadeur besluiten dat vertrek vanuit eigen veiligheid de enige optie is. Om 17.13 uur (Kaboeltijd, het is dan 14.43 in Nederland) zet de BSB de laatste stappen van de procedure voor noodvernietiging (die eerder in gang is gezet bij het verlaten van de ambassade). Vanaf dat moment maakt het team zich gereed om aan boord te gaan van het vliegtuig, en om te kunnen vertrekken. Omdat het meenemen van wapens aan boord niet is toegestaan, worden deze onklaar gemaakt, ook om te voorkomen dat de wapens bruikbaar in handen van de taliban vallen.¹⁷⁵

2.2.22 Druk op ambasadeteam om te blijven en vertrek van dit team (16 augustus 2021)

Ondertussen maken de betrokken bewindslieden (minister Kaag van Buitenlandse Zaken, minister Bijleveld van Defensie en minister-president Rutte) op 16 augustus om 16.00 uur Nederlandse tijd (18.30 uur Kaboeltijd) duidelijk dat de wens is dat het team in Kaboel blijft om diplomatieke presentie te waarborgen, een warme overdracht mogelijk te maken en om zicht te houden op de situatie ter plaatse om voorbereidingen te treffen voor een eventuele evacuatie. Voor het treffen van voorbereidingen voor een evacuatie zijn contacten ter plaatse van belang.

Bovendien zou vertrek van het team lastig te verantwoorden zijn richting de lokale ambasademedewerkers, de te evacueren tolken en de Nederlanders die zich nog in Afghanistan bevinden.¹⁷⁶

De aanwezigheid van Amerikaanse en Britse militairen op het vliegveld maakt dat de indruk bij betrokkenen in Den Haag is dat het team beschermd is en dus in Kaboel kan blijven.¹⁷⁷ Er is in Den Haag ook de hoop dat het ambasadeteam daadwerkelijk alvast iets voor de evacuatie kan doen.

Daarom wordt het wenselijk geacht dat het team het vervangende team kan ontmoeten op het vliegveld voor een warme overdracht. Ook het ingelaste spoeddebat met de Vaste Kamercommissie Defensie op 17 augustus speelt volgens gesprekspartners van de commissie een rol bij de politieke wens om presentie te behouden in Kaboel.¹⁷⁸

¹⁷³ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁷⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Whatsappgesprek van de Kabul crisis contactgroep*; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁷⁵ Koninklijke Marechaussee (2021). *Verslag vertrek BSB uit Kaboel*. 30 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁷⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ Crisisoverleg Kaboel*. 16 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁷⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁷⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Het ambassadeteam op het vliegveld wordt direct na het overleg tussen de bewindslieden op de hoogte gebracht van de wens om diplomatieke presentie te waarborgen. Echter, er is door de BSB al aangegeven dat de veiligheid van de diplomaten en de eigen BSB'ers niet meer kan worden gewaarborgd door onvoldoende mankracht en vanwege vermoeidheid. Om die reden en gezien het feit dat door de Amerikanen is aangegeven dat de uitvliegmogelijkheden gaan ophouden, is mede door de plaatsvervangend ambassadeur het besluit genomen om te vertrekken. Bovendien zijn, omdat de wapens niet meegenomen mogen worden aan boord van het vliegtuig, deze – na afstemming met Soesterberg – reeds onklaar gemaakt. Om 17:30 uur Kaboeltijd/15:00 uur Nederlandse tijd is het onklaar maken van de wapens voltooid.¹⁷⁹

Daarnaast hebben de Amerikanen aangegeven dat Nederland zelf een poort van het vliegveld zou moeten beveiligen om te evacueren personen binnen te laten. Het team ter plaatse beschikt niet over de capaciteit en de middelen om een poort te beveiligen en is niet toegerust om de evacuatie van de lokale ambassademedewerkers en tolken mogelijk te maken.¹⁸⁰

Eerder die week heeft de commandant BSB in Soesterberg de beveiligingsmanager (BVM) van de BSB in Kaboel eraan herinnerd dat hij de zogenaamde 'rode kaart' mag trekken. De 'rode kaart' is weliswaar de term die door betrokkenen wordt gebruikt, maar deze term staat niet in het convenant dat is gesloten tussen Defensie en Buitenlandse Zaken over de inzet van de BSB ter beveiliging van Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland.

De beveiligingsmanager die in Kaboel de BSB-inzet coördineert, adviseert de ambassadeur over organisatorische maatregelen ten behoeve van de veiligheid van de ambassade en de diplomaten. In het convenant dat de inzet van de BSB beschrijft, is een escalatieprocedure voorzien voor situaties waarin de BSB-beveiligingsmanager en de ambassadeur het met elkaar oneens zijn over de uitvoering van een beveiligingstaak. In het convenant staat ook dat in crisissituaties de aanwijzingen van de BSB-beveiligingsmanager moeten worden opgevolgd.¹⁸¹

In gesprekken van de commissie is aangegeven dat er op 16 augustus een 'surrealistische discussie' ontstond. Het is op dat moment voor de betrokkenen in Den Haag onduidelijk wie nu precies het besluit kan nemen om het team te laten blijven.¹⁸²

Er worden die middag verschillende telefoongesprekken gevoerd tussen minister Kaag van Buitenlandse Zaken en de plaatsvervangend ambassadeur, tussen de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten en de defensieattaché, en tussen minister Bijleveld van Defensie, de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten en de commandant BSB, en tussen de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten en de BSB-beveiligingsmanager in Kaboel. Minister Kaag en minister Bijleveld stemmen hierover af met minister-president Rutte. Er wordt vanuit Den Haag de wens uitgesproken en druk uitgeoefend om tenminste iemand in Kaboel te laten blijven. De defensieattaché stelt voor dat hij achterblijft in Kaboel. In reactie op dit voorstel geeft de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten aan dat hij geen toestemming kan geven voor het achterblijven van de defensieattaché zonder persoonsbeveiliging.

¹⁷⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁸⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁸¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken; *Convenant inzake de inzet van de Koninklijke Marechaussee bij de beveiliging van Nederlandse vertegenwoordigingen van het Koninkrijk der Nederlanden in het buitenland*. In het convenant is – voor de situatie waarin de ambassadeur en de beveiligingsmanager niet tot overeenstemming komen – als escalatieprocedure beschreven dat deze signalen aan VCI en de BSB worden overgebracht. Vervolgens wordt dit door de commandant BSB binnen de defensielijn onder de aandacht gebracht bij de commandant van de Koninklijke Marechaussee. VCI geeft deze signalen door aan de ambtelijke top van Buitenlandse Zaken en Defensie. In dit geval was echter sprake van overeenstemming tussen de plaatsvervangend ambassadeur en de beveiligingsmanager.

¹⁸² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

De beslissing van de plaatsvervangend ambassadeur en de BSB-beveiligingsmanager in Kaboel om de vlucht te benutten die de Verenigde Staten aanbieden, wordt primair ingegeven door het feit dat het team niet de middelen en de capaciteit heeft om een evacuatie van de lokale ambassademedewerkers en tolken mogelijk te maken. Het team heeft naar eigen zeggen ‘de dood in de ogen gekeken’. Daarnaast vereist het nemen van deze vlucht dat de wapens onklaar worden gemaakt. Het onklaar maken van de wapens had al plaatsgevonden. Er is de facto geen ander besluit meer mogelijk dan vertrekken. Uiteindelijk besluit de plaatsvervangend ambassadeur dat het volledige team vertrekt.¹⁸³

Om 18:32 uur (Kaboeltijd) checkt het team in op het vliegveld en om 19:14 uur zijn de diplomaten en de BSB achter de check-in van de Verenigde Staten. De wapens van de BSB zijn onklaar gemaakt en het team valt nu onder de beveiliging van de Verenigde Staten. Het ambassadeteam stapt die avond om 20:02 uur (Kaboeltijd) in het vliegtuig.

De Amerikanen, Britten, Fransen en Duitsers zijn op dat moment nog militair en diplomatiek aanwezig in Kaboel. De Noren hebben op dat moment nog presentie van *special forces*. De diplomaten van een aantal andere landen zijn al eerder vertrokken, waaronder de diplomaten van Noorwegen en van Finland.¹⁸⁴ De Noorse diplomaten zijn op 15 augustus naar Islamabad gereisd om van daaruit de post te draaien (zie bijlage 4).¹⁸⁵

2.3 Evacuatiefase

Op de volgende pagina's zijn in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen tijdens de evacuatiefase weergegeven. De ontwikkelingen van partnerlanden en van de taliban, de ontwikkelingen van Nederland in Kaboel en de ontwikkelingen in Den Haag komen in deze tijdlijn aan bod.

¹⁸³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁸⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ Crisisoverleg Kaboel*. 16 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁸⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ Crisisoverleg Kaboel*. 16 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Datum/periode	Ontwikkelingen van partnerlanden en de taliban	Ontwikkelingen van Nederland in Kaboel	Ontwikkelingen in Den Haag
15 augustus 2021			In het weekend van 14-15 augustus besluit het kabinet om anders om te gaan met schrijnende en acute gevallen. Het kabinet gaat een maximale inspanning verrichten voor Afghanen die ernstig gevaar lopen als gevolg van hun werk met of voor Nederland
16 augustus 2021			De secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken roept medewerkers op om de schaduwambassade/de crisisorganisatie te bemensen
17 augustus 2021	• VS en VK krijgen het vliegveld weer onder controle. Relatieve rust keert terug • De taliban richten steeds meer checkpoints in rond het vliegveld • Het VK stelt de route van het vliegveld naar het Baron Hotel veilig	• Het vervangende ambassadeteam vliegt naar Kaboel, met een tussenstop in Pakistan. De Pakistaanse autoriteiten staan een directe doorreis naar Kaboel niet toe en het is moeilijk om van de Amerikanen een slot te krijgen om in Kaboel te landen • De Hongaarse beveiligers van de Nederlandse ambassade worden met steun van de Britten naar het vliegveld gebracht	De Tweede Kamercommissie Defensie debatteert over de evacuatieoperatie en kondigt aan dat de volgende dag de motie-Belhaj wordt ingediend
18 augustus 2021	• De VS staan toe dat evacuatievluchten worden opgepakt • De VS willen het vliegveld in beginsel na 26 augustus sluiten voor vluchten van bondgenoten • De taliban hebben checkpoints bij de poorten van het vliegveld ingericht	• De Hongaarse beveiligers worden geëvacueerd • Via Duitse en Britse vluchten worden de eerste Nederlanders geëvacueerd • Het vervangende ambassadeteam landt 's avonds in Kaboel, verkent het vliegveld en stelt een werkwijze op om evacués op de luchthaven te krijgen	• Vanaf 18 augustus vindt een interdepartementaal crisisberaad plaats, o.l.v. de SG van BZ, waar BZ, Defensie, JenV en AZ in vertegenwoordigd zijn en ook de Commandant der Strijdkrachten aan deelneemt • De Tweede Kamer debatteert over de evacuatieoperatie. Motie-Belhaj wordt aangenomen
19 augustus 2021			In het bewindsliedenoverleg worden te evacueren personen in twee groepen onderscheiden
20 augustus 2021	De VS sluiten de North Gate en East Gate van het vliegveld, respectievelijk wegens een schietincident en onbeheersbaarheid. De Abbey Gate wordt de belangrijkste evacuatiepoort		• BZ en AZ overleggen met partnerlanden over opties om samenwerking op het vliegveld te intensiveren en zetten druk op Amerikanen om meer vluchten toe te laten voor partnerlanden • Het plan wordt opgevat om evacués actief op te halen, desnoods met helikopters. Dit blijkt niet verantwoord en wordt door de Amerikanen niet toegestaan • BZ en de IND sturen extra consulaire ondersteuning en liaisons naar Georgië en Pakistan
21 augustus 2021		• De Holland Spot wordt gecreëerd: in de buurt van de Abbey Gate verwijderen Nederlandse commando's scheermesstaaldraad en tillen zij een gezin uit het riool over de muur het vliegveld binnen • Lokale ambassademedewerkers bereiken via de Holland Spot het vliegveld en worden geëvacueerd	
22 augustus 2021		Team in Kaboel wordt versterkt met extra consulaire ondersteuning (SCOT'ers). De ambassadeur krijgt ondersteuning van de ambassadeur uit Irak	
23 augustus 2021	De sfeer op de luchthaven wordt steeds grimmiger en de kans op een aanslag neemt toe. Er blijven problemen met het beheersen van de mensenmassa		De bewindslieden concluderen dat het niet zal lukken om iedereen te evacueren. Het optreden van de commando's is volgens hen een succes en de evacuatie kan door, met speciale aandacht voor tolken en Nederlanders. Nederland rekent erop tenminste t/m 26 augustus 18.00 te kunnen blijven evacueren
24 augustus 2021	De VS maken bekend dat zij op uiterlijk 31 augustus vertrekken en dat zij troepenpresentie vanaf 27 augustus snel zullen verkleinen		• Vanuit Den Haag wordt diplomatieke druk op de VS uitgeoefend voor uitstel • De belteams roepen zoveel mogelijk personen op om naar het vliegveld in Kaboel te komen
25 augustus 2021	• De sfeer op het vliegveld wordt nog grimmiger en er is een persoonsbeschrijving beschikbaar met kenmerken van mogelijke aanslagpleger • De taliban lijken een agressievere houding aan te nemen en keuren niet langer goed dat Afghanen worden geëvacueerd • De VS besluiten de Abbey Gate op 26 augustus om 12.00 te sluiten	Het ambassadeteam krijgt een deadline voor vertrek: 26 augustus om 21.00 uur	• De Tweede Kamercommissie Defensie bespreekt de evacuatieoperatie tijdens een technische briefing en een rondetafelgesprek • Op advies van de ambassadeur roepen de belteams geen nieuwe mensen meer op om naar het vliegveld te reizen • Belteammedewerkers krijgen 's avonds laat de instructie om evacués op te roepen om een veilig heenkomen te zoeken vanwege de dreiging van een aanslag
26 augustus 2021	• Er is een acute terreurdreiging. Amerikanen en Britten roepen landgenoten op om het vliegveld te verlaten, de poorten van het vliegveld worden gesloten • Een zelfmoordaanslag vindt plaats bij de Holland Spot, er vallen ruim 170 doden en ongeveer 200 gewonden; geen Nederlandse slachtoffers	• Met de inzet van drie bussen bereiken Nederlanders het vliegveld. Zij worden geëvacueerd • Het Nederlandse team verlaat de Holland Spot, kort voor de zelfmoordaanslag bij de Abbey Gate • De laatste mensen van het Nederlandse team (de special forces, BSB, ambassadeur, defensieattaché en SCOT'ers) vliegen Kaboel uit	• Belteammedewerkers worden geïnstrueerd dat de evacuatieoperatie moet worden beëindigd en dat niemand meer kan worden geëvacueerd, omdat het vliegveld is gesloten vanwege ernstige terreurdreiging • Belteammedewerkers adviseren personen bij het vliegveld om een veilig heenkomen te zoeken. De belteammedewerkers staan daarna stand-by tot 30 augustus voor het geval een evacuatiemogelijkheid zich voordoet • De crisisorganisatie wordt afgeschaald

2.3.1 Vliegveld onder controle van VS en VK (16 – 17 augustus 2021)

De eerste paar dagen lukt het nauwelijks om evacués op vluchten te krijgen, omdat de Amerikanen de poorten gesloten houden vanwege de grimmige sfeer op en rondom het vliegveld. Ook is het vliegveld nog gesloten voor bijna alle vliegtuigen: enkel Amerikaanse vliegtuigen en vliegtuigen met militaire versterking mogen landen.

Op 17 augustus 's ochtends is het, mede na inzet van Amerikaanse en Afghaanse special forces, weer relatief rustig op het vliegveld. Er lopen geen burgers meer op de luchthaven en de beveiligingslinie rondom het vliegveld is hersteld. De taliban richten steeds meer checkpoints in rondom het vliegveld. Met name Afghaanse burgers worden hier tegengehouden. Voor westerlingen met buitenlandse paspoorten is het op dat moment nog relatief eenvoudig om langs deze talibanposten en in de buurt van het vliegveld te komen. Het vliegveld binnenkomen is echter slechts beperkt mogelijk, vanwege de enorme menigte en de poorten die gesloten worden gehouden om te voorkomen dat de menigte het vliegveld binnendringt.

De Amerikanen en Britten proberen (de directe omgeving van) het vliegveld verder onder controle te krijgen. Zo lukt het de Britten deze dag om de weg tussen het vliegveld en het Baron Hotel veilig te stellen. In dit hotel verblijven enkele te evacueren personen en de 26 Hongaarse beveiligers van de Nederlandse ambassade.¹⁸⁶ Zij worden op 17 augustus met steun van de Britten naar het vliegveld gebracht¹⁸⁷ en de volgende dag uitgevlogen.¹⁸⁸

2.3.2 Vertrek ambasadeteam en militaire versterking (17 augustus 2021)

Op 17 augustus om 04.00 uur (Nederlandse tijd) vertrekt een C-130 via Jordanië naar Islamabad (Pakistan). In Jordanië worden reserveonderdelen afgegeven voor een andere, defecte C-130, die na reparatie de volgende dag naar Islamabad vliegt. Er zijn vanaf dat moment twee C-130's aanwezig in Islamabad.¹⁸⁹

Tegelijkertijd met de C-130 vertrekt ook een KDC-10 vanuit Eindhoven richting Islamabad met aan boord de ambassadeur en consulaire ondersteuning, special forces van het Korps Commandotroepen, een special forces-team van het Korps Mariniers, het nieuwe BSB-team en een detachement voor de C-130. Het team bestaat in totaal uit zo'n zeventig mensen. Voor een groot deel van dit team, dat deze missie samen zal uitvoeren, geldt dat zij elkaar op het vliegveld in Eindhoven voor het eerst ontmoeten.¹⁹⁰ De opdracht is om zo veel mogelijk door Buitenlandse Zaken aangewezen personen uit Kaboel te evacueren.¹⁹¹

De militairen beschikken over beperkte informatie. Het is onduidelijk met welke situatie zij in Kaboel te maken zullen krijgen. Wel is duidelijk dat het oorspronkelijke evacuatieplan niet uitvoerbaar is (in het bijzonder het voornemen om met chartervluchten te evacueren). Er zal dus geïmproviseerd moeten worden. De militairen hebben hierover contact met de defensieattaché van het ambasadeteam, die vanuit Doha weer terug zal keren naar Kaboel.¹⁹²

¹⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ-Crisisoverleg Afghanistan*. 17 augustus 2021.

¹⁸⁷ Ministerie van Defensie (2021). *Emailbericht. RE: overdracht en update Hongaren*. Verstuurd op 17 augustus 2021 om 19.06 uur; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ-Crisisberaad Afghanistan 16u*. 17 augustus 2021.

¹⁸⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: ANP. Transportvliegtuig nam namens Nederland niemand mee uit Kabul*. Verstuurd op 17 augustus 2021 om 21.40 uur.

¹⁸⁹ 20210902 *Feitenrelaas Afghanistan Directie Operaties_V0.3*. 2 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁹⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁹¹ Ministerie van Defensie (2021). *A-1200 rapportage Evacuatie Kaboel 2021 / C TE-1*. 23 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁹² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

In het vliegtuig gaan de commandant van de eenheid van het Korps Commandotroepen en de ambassadeur bij elkaar zitten om de eerste plannen te maken. Omdat het een militaire operatie is, voegt de ambassadeur zich naar het mandaat van de commandant van de taakeenheid van de special forces. Er is sprake van onderling vertrouwen en goede samenwerking.¹⁹³

De bedoeling is dat het ambasadeteam en de militaire versterking in Pakistan overstappen op een C-130 en doorvliegen naar Kaboel, maar eenmaal ter plaatse op de luchthaven van Islamabad laten de Pakistaanse autoriteiten dat niet toe. Alle reisdocumenten van de militairen (in gevechtstenu) en van de wapens die zij dragen, moeten worden gecontroleerd. Daardoor loopt het team flinke vertraging op. Ook is het moeilijk om van de Amerikanen een slot te krijgen om een C-130 in Kaboel te laten landen. Het team is genooddaakt te overnachten in een hotel in Islamabad.¹⁹⁴ Zij zullen op woensdagavond 18 augustus rond 21.00 uur (Kaboeltijd) in Kaboel arriveren (zie paragraaf 2.3.9).

2.3.3 Het werk van de crisisorganisatie (vanaf 15 augustus 2021)

Nadat op zondag 15 augustus in Den Haag de 'schaduwambassade Kaboel' is ingericht, worden verschillende teams ingericht die zich bezighouden met de evacuatieoperatie. Een van deze teams richt zich op het beheer van de centrale mailbox, kabul@minbuza.nl. De e-mails met evacuatieverzoeken die daar binnenkomen, worden door dit team geopend om te bepalen tot welke categorie te evacueren personen de afzender behoort. Vervolgens wordt de e-mail verslept naar een van de mappen voor de verschillende groepen evacués: tolken, lokale ambassademedewerkers, Nederlanders in Afghanistan en (vanaf 18 augustus) de motie-Belhaj (zie paragraaf 2.3.8). Omdat er in korte tijd veel e-mails binnenkomen en meerdere mensen tegelijkertijd in dezelfde mailbox werken, is het lastig om overzicht te houden.

Ook wordt een belteam opgezet om mensen op te roepen om naar het vliegveld te reizen. In de loop van de week worden vier teams gevormd – een team voor iedere categorie te evacueren personen – die de e-mails in hun map doornemen om te bepalen of de afzender inderdaad in aanmerking komt voor evacuatie. De teams worden bemenst door medewerkers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid (de IND). Het bieden van begeleiding aan Nederlanders in Afghanistan wordt opgepakt door 'Nederland WereldWijd'. Dit is het contactcentrum van Buitenlandse Zaken. Dit contactcentrum fungeert als het consulaire belteam. Vanwege de vele Nederlanders die in Afghanistan blijken te zijn, wordt veel capaciteit van Buitenlandse Zaken ingezet voor de consulaire directie, die ook ondersteuning biedt bij de evacuatie van de andere doelgroepen.¹⁹⁵ In de loop van de week wordt ook duidelijk dat het om veel meer evacués gaat dan het aantal van 300 tot 400 waar tot en met zondag 15 augustus rekening mee is gehouden. Er blijken meer Nederlanders in Afghanistan te zijn dan bekend was of was ingeschat. Slechts enkele Nederlanders die in Afghanistan zijn, hebben zich geregistreerd bij de ambassade. Als Kaboel valt op 15 augustus 2021 bevinden zich (ondanks het rode reisadvies) ruim 1.300 Nederlanders in Afghanistan (zie paragraaf 3.4).¹⁹⁶ Daarnaast betekent het aannemen van de motie-Belhaj dat het aantal personen dat voor evacuatie in aanmerking komt, fors toeneemt (zie paragraaf 2.3.8).

Op 16 augustus doet de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken een eerste oproep onder medewerkers voor het opschalen van de crisisorganisatie. In antwoord op deze oproep en na oproepen in de directieurenapp melden medewerkers zich aan, waaronder verschillende (plaatsvervangend) ambassadeurs, (plaatsvervangend) directieuren-generaal en directieuren.

¹⁹³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁹⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁹⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin 22/09*. Verstuurd op 22 september 2021 om 20.17 uur.

Daarna volgen nog meer algemene oproepen. Ook jonge medewerkers (trainees en medewerkers op juniorniveau) reageren op de oproepen.

Het tolkenbelteam, dat actief is tijdens de evacuatiefase, is ingericht op 15 augustus. Enkele medewerkers van Buitenlandse Zaken starten die dag de werkzaamheden van het tolkenteam op. Later worden medewerkers van Defensie, Justitie en Veiligheid (de IND) toegevoegd aan dit team. Gedurende de periode waarin er evacuatievluchten mogelijk zijn, richt dit team zich op het bijhouden van de mailbox waarin nieuwe aanvragen binnenkomen. Het team gaat na of de afzender van een e-mail in het overzicht van Defensie staat van de tolken die zich eerder al hebben gemeld om op basis van de werkafspraken voor de tolken naar Nederland te komen. Deze werkafspraken zijn tot stand gekomen omdat de taliban tolken en andere lokale medewerkers die voor Defensie hebben gewerkt, als doelwit beschouwen vanwege hun werk voor westerse troepen. De werkafspraken voor de tolken bieden tolken en hoog-profielmedewerkers de mogelijkheid om met hun kerngezin over te komen naar Nederland (zie paragraaf 3.2).

Voor sommige tolken geldt dat hun aanvraag al is goedgekeurd, maar dat zij nog niet naar Nederland zijn gekomen. Zij komen in ieder geval in aanmerking voor evacuatie. Als de persoon die zich als tolk meldt nog geen goedgekeurde aanvraag heeft, moet het tolkenteam op basis van de informatie in een e-mail beoordelen of de afzender daarvan inderdaad voor een Nederlandse missie heeft getolkt en in aanmerking komt voor evacuatie. Deze aanvragen worden ter verificatie voorgelegd aan een defensiemedewerker en een Afghanistan-veteraan. Zij hebben de taak om (binnen hun netwerk van eerder uitgezonden militairen) aanvragen van tolken te verifiëren en te checken of de desbetreffende tolk inderdaad voor een Nederlandse missie gewerkt heeft.

Daarnaast leggen leden van dit team contact met de tolken die al bekend zijn bij Defensie. Deze tolken worden gebeld en aan hen wordt gevraagd op welke locatie zij zich bevinden en welke familieleden zij hebben. De samenstelling van het kerngezin wordt opgevraagd, zodat de namen van de familieleden, die in aanmerking komen voor evacuatie, op een juiste wijze op de lijsten genoteerd kunnen worden. De IND kijkt mee bij bijzondere verzoeken voor het meenemen van familieleden. Daarnaast spreekt de IND-medewerker die aan het team wordt toegevoegd Dari en Pashtu. Dat is erg nuttig in het contact met de tolken.

Door het verzamelen van deze gegevens kan het tolkenbelteam bij een beschikbare vlucht de tolken die zich in Kaboel bevinden als eerste bellen (in plaats van de tolken die zich op enkele dagen reizen van Kaboel bevinden). Daarnaast worden de tolken geïnformeerd om zich klaar te maken voor vertrek en alleen noodzakelijke spullen mee te nemen. Ook krijgen ze te horen dat ze op een later moment opgeroepen zullen worden om richting het vliegveld te vertrekken.¹⁹⁷

In de dagen na 15 augustus melden zich steeds meer vrijwilligers van Buitenlandse Zaken en uiteindelijk zetten zich in totaal zo'n 330 medewerkers in om vanuit Den Haag bij te dragen aan de uitvoering van de evacuatieoperatie. Velen zijn fulltime beschikbaar, sommigen zetten zich in naast hun reguliere werk en anderen kunnen een of enkele dagdelen bijdragen aan de crisisorganisatie. De meesten die zich aanmelden hebben vooraf geen idee wat hen precies te wachten staat. Uiteindelijk voeren zij indringende telefoongesprekken met mensen die vrezen voor hun leven, en moeten zij moeilijke boodschappen telefonisch en per mail overbrengen.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

¹⁹⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Het team dat zich op de lokale ambassademedewerkers richt, hoeft niet te selecteren wie in aanmerking komt voor evacuatie. Alle lokale ambassademedewerkers en hun inwonende en afhankelijke familieleden staan op de evacuatielijst. Dit team onderhoudt contact met de lokale medewerkers totdat zij in de nacht van 20 op 21 augustus het vliegveld binnengehaald worden (zie paragraaf 3.3).

Het team dat zich op de Nederlanders in Afghanistan richt, moet op basis van een e-mail in de map vaststellen of de afzender daarvan inderdaad een Nederlander (of Afghaan met verblijfsrecht in Nederland) is en dus in aanmerking komt voor evacuatie. Ook is het aan dit team om in voorkomende gevallen te bepalen welke personen deel uitmaken van het kerngezin (zie paragraaf 3.4).

Het vierde team richt zich op personen die vallen onder de motie-Belhaj, die op 18 augustus is aangenomen (zie paragraaf 2.3.5 en 2.3.8). Het team-motie-Belhaj moet op basis van een binnenkomende e-mail vaststellen of de afzender een band heeft met Nederland en gevaar loopt, om te bepalen of diegene in aanmerking komt voor evacuatie. De werkwijze van het team-motie-Belhaj is nader beschreven in paragraaf 3.5.3.

De werkzaamheden van de verschillende teams resulteren in verschillende lijsten van personen die in aanmerking komen voor evacuatie. Feitelijk betreft de lijst één Exceldocument met voor iedere categorie een apart tabblad. Dit zijn de lijsten die met het team van consulaire medewerkers op het vliegveld van Kaboel worden gedeeld, zodat zij kunnen bepalen of de mensen die het vliegveld worden binnengehaald inderdaad op een uitgaande vlucht moeten worden geplaatst (zie paragraaf 2.3.13).

De teamleden die de lijsten opstellen, komen voor moeilijke beslissingen te staan. Op basis van de informatie in de e-mails is het lastig om vast te stellen of iemand daadwerkelijk is wie hij of zij claimt te zijn en of diegene wel of niet in aanmerking komt voor evacuatie. De medewerkers ervaren dit als een grote verantwoordelijkheid.¹⁹⁹

Leden van de belteams nemen contact op met de mensen op hun lijst om hen op te roepen om naar het vliegveld te komen (zie paragraaf 2.3.12). De crisisorganisatie in Den Haag hoort van de defensieattaché in Kaboel wanneer er een 'window' is om evacués uit te vliegen en hoeveel mensen opgeroepen kunnen worden.

De teamleden die mensen naar het vliegveld begeleiden, krijgen de chaos rondom het vliegveld via de telefoon mee. Dikwijls blijft het in deze chaos onduidelijk of de pogingen om mensen te helpen wel of niet slagen. Zo schrikken te evacueren personen terug van de talibancheckpoints, of kunnen zij de juiste toegangspoort niet bereiken. Bovendien dreigt van meet af aan het gevaar van een zelfmoordaanslag, omdat een groot aantal mensen zich bij het vliegveld verzameld heeft.²⁰⁰

Uit de mate waarin wordt gereageerd op de oproep om mee te werken aan de evacuatieoperatie blijkt een hoge mate van loyaliteit. De teams draaien diensten van 12 tot soms wel 24 uur. Aanvankelijk wordt er geen rooster bijgehouden wie wanneer aan het werk is. De inzet op vrijwillige basis (terwijl voor sommigen ook het reguliere werk doorgaat) betekent dat sommige medewerkers slechts een beperkt aantal uren of dagdelen verspreid over de periode van 16 tot en met 26 augustus worden ingezet. Dat bemoeilijkt de onderlinge overdracht. Bovendien wordt er zoveel informatie verwerkt dat de teams te maken krijgen met technische haperingen en storingen. Pas na een paar dagen loopt het proces wat meer gestroomlijnd.²⁰¹

¹⁹⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁰⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁰¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Coördinatie en technische ondersteuning blijken echter (zeker in het begin) minimaal, waardoor er geïmproviseerd moet worden. In de hectiek van de crisis is er nauwelijks ruimte voor uitwisseling van *good* (en *bad*) *practices* tussen teams. De medewerkers maken vaak gebruik van hun eigen (werk)telefoons. De teams die de lijsten opstellen, lopen ertegenaan dat er verschillende versies van lijsten in omloop zijn. Er werken tientallen teamleden tegelijkertijd in dezelfde Excellijst, terwijl maar één persoon op dat moment aangebrachte wijzigingen in de lijst kan opslaan. Er is geen systeem waarin iedereen gelijktijdig in dezelfde lijsten kan werken. Het consulaire team beschikt over een systeem (database) waarin dit wel mogelijk is.

In de gesprekken met de commissie is door verschillende gesprekspartners aangegeven dat de crisisorganisatie zich organisch heeft ontwikkeld. Er is wel overwogen om op te schalen naar het Nationaal Crisiscentrum (NCC), maar daar is niet toe besloten. Als belangrijkste reden hiervoor is genoemd dat het NCC is gericht op nationale crises en dat de evacuatieoperatie Kaboel een internationale crisis betreft.

Crisisplan heeft preciezer onderzocht op welke wijze het departementale crisishandboek een rol heeft gespeeld bij de inrichting van de crisisorganisatie. Voor een nadere toelichting op en beoordeling van de crisisorganisatie verwijst de commissie naar het onderzoek van Crisisplan.²⁰²

Van 18 augustus tot en met 26 augustus vindt naast het crisisberaad bij Buitenlandse Zaken ook dagelijks een interdepartementaal crisisberaad plaats onder leiding van de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken. Andere deelnemers aan dit overleg zijn de secretaris-generaal van Defensie, de Commandant der Strijdkrachten, de betrokken directeuren-generaal en de directeuren Communicatie van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt vertegenwoordigd door de directeur-generaal Migratie en de directeur Communicatie. Vanuit het ministerie van Algemene Zaken neemt de raadadviseur deel aan dit overleg.²⁰³ Het betreft een operationeel overleg, gericht op acties en het wegnemen van obstakels in de uitvoering van de evacuatieoperatie.²⁰⁴

Op politiek niveau vindt overleg plaats via het bewindslidenoverleg (BWO). Het BWO staat onder voorzitterschap van de minister-president. Aan het overleg nemen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid deel. De minister-president en de betrokken bewindspersonen worden ambtelijk bijgestaan.

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben een zelfstandig mandaat om besluiten te nemen die betrekking hebben op het eigen vakministerie. De minister-president kan een dergelijk besluit niet zomaar ongedaan maken. Hij heeft een coördinerende rol. Het BWO is formeel gezien geen besluitvormend overleg, waardoor er geen formele verslaglegging van dit overleg is. Voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de evacuatieoperatie vanuit Kaboel zijn binnen de verschillende ministeries wel schriftelijke terugkoppelingen van de BWO's gegeven.

Volgens de geldende werkwijze draagt Buitenlandse Zaken zorg voor psychosociale begeleiding van medewerkers van een crisisorganisatie, door inzet van het team van de bedrijfsarts. Dit krijgt invulling door aanwezigheid op werkvloer in de periode waarin de crisisorganisatie actief is en op het moment dat duidelijk wordt dat er een einde komt aan de evacuatieoperatie. Ook na afloop van de crisisoperatie is nazorg geboden en zijn meerdere gespreksessies georganiseerd.

²⁰² Crisisplan (2021). *De evacuatie uit Afghanistan. Analyse en aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid in het kader van de beantwoording van de moties 817, 818 en 819*. 12 december 2021.

²⁰³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 18 augustus 2021 om 18.30 uur; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 26 augustus 2021 om 17.30 uur.

²⁰⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

2.3.4 Maatschappelijke en particuliere initiatieven

Er is vanuit Nederland niet alleen door de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken gewerkt aan de evacuatieoperatie. Meerdere mensen die een band hebben met Afghanistan onderhouden tijdens de evacuatiefase – en soms tot lang daarna – contact met te evacueren en geëvacueerde personen. Zij hebben dat werk vrijwillig en vanuit maatschappelijke betrokkenheid gedaan.

Zij zoeken tijdens de evacuatieoperatie veelal contact en samenwerking met de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken. Die pogingen leiden soms tot succesvolle momenten van samenwerking. Meestal is dat echter niet het geval en is er sprake van eenrichtingsverkeer. De mensen die vrijwillig contacten onderhouden met Afghanen leveren wel informatie aan, maar ontvangen vaak geen terugkoppeling of daar opvolging aan is gegeven. Dat leidt tot veel frustratie, waar ook in de media aandacht voor is.²⁰⁵ Als redenen voor het niet geven van een terugkoppeling wordt aangegeven dat dit te maken heeft met de AVG. Ook is er, door de veelheid aan initiatieven, sprake van dubbelingen. De grote hoeveelheid mails die binnenkomt, leidt er ook toe dat er geen tijd en ruimte is voor terugkoppeling.

2.3.5 Debat met Kamercommissie (17 augustus 2021)

Op dinsdagmiddag 17 augustus is er in de Tweede Kamer een bijeenkomst van de vaste Kamercommissie Defensie waar minister Kaag van Buitenlandse Zaken, minister Bijleveld van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid de situatie in Afghanistan toelichten. Verschillende Kamerleden zijn kritisch omdat de Kamer eerder al heeft aangedrongen om tolken en andere Afghanen die voor Nederland hebben gewerkt, sneller en beter te helpen.

Enkele weken daarvoor heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een brief mede ondertekend met andere EU-lidstaten waarin deze lidstaten de verantwoordelijke Eurocommissarissen oproepen de dialoog aan te gaan met Afghanistan over gedwongen terugkeer. Dit betreft een brief in het kader van de afspraken over de 'joint way forward' van de EU met de Afghaanse regering. In dit kader was afgesproken dat de Afghaanse regering uitgeprocedeerde Afghaanse asielverzoekers zou terugnemen. Op 8 juli 2021 gaf de toenmalige Afghaanse regering eenzijdig aan niet meer vast te houden aan die afspraak. Daarop hebben EU-lidstaten gereageerd met een brief die de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 27 juli mede heeft ondertekend. De motivering voor deze brief is dat de betrokken landen hechtten aan de migratiesamenwerking die was opgebouwd en dat de Afghaanse regering de gemaakte afspraken niet zomaar kon negeren. Deze brief is half juli opgesteld en eind juli ter ondertekening aan de staatssecretaris voorgelegd. De brief is ondertekend door acht lidstaten. Vanwege administratieve redenen bij de EU is de brief op 5 augustus verzonden.

Het mede ondertekenen van deze brief draagt bij Kamerleden bij aan het beeld dat het kabinet niet erg zijn best doet om Afghanen in nood te helpen.²⁰⁶

²⁰⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁰⁶ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid*. Overleg van 17 augustus 2021, verslag vastgesteld op 28 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 842; *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

Na afloop van het debat van 17 augustus wordt duidelijk dat de volgende dag, in het plenaire Kamerdebat, het Kamerlid Belhaj een motie zal indienen en dat deze motie kan rekenen op breed draagvlak. De motie wordt de dag voor indiening al voorgelezen, omdat Kamerleden het kabinet zo snel mogelijk tot actie willen aanzetten. De motie is in het weekend voorafgaand aan het debat van 17 augustus, in samenspraak met ngo's, tot stand gekomen. De impact van deze motie is dat het aantal te evacueren personen flink zal toenemen (zie paragraaf 3.5).²⁰⁷

2.3.6 Moeizame start evacuatieoperatie (17 augustus 2021)

Op dinsdagavond 17 augustus is op HKIA de vlucht gereed die Nederland samen met Noorwegen en Finland heeft gereserveerd. Het gaat om een C-17 die zal vliegen op Tbilisi (Georgië). Nederland heeft 150 plaatsen gereserveerd in dit vliegtuig.²⁰⁸ Uiteindelijk heeft deze vlucht naar Tbilisi geen evacués met bestemming Nederland aan boord. Via Duitse en Britse vluchten zijn nog wel twaalf Nederlanders uitgevlogen.²⁰⁹ Het blijkt voor de lokale ambassademedewerkers, Nederlanders in Afghanistan en de tolken door de grote chaos in Kaboel en rondom het vliegveld moeilijk, zo niet onmogelijk, om bij en op het vliegveld te komen, of op een vlucht te worden gezet. De C-17 is bovendien een uur eerder dan gepland vertrokken.²¹⁰

De hoop is gevestigd op het vervangende ambassadeteam. Verwacht wordt dat het nieuwe team de volgende ochtend op 18 augustus om 9.00 uur, lokale tijd, in Kaboel zal landen (het team komt na vertraging aan in de avond van 18 augustus). Vanaf dat moment zou het mogelijk moeten zijn om met een C-130 'pendelvluchten' uit te voeren tussen Kaboel en Islamabad.²¹¹ De verwachting is dat met deze luchtbrug 240 mensen per dag geëvacueerd kunnen worden. Ook is er een luchtbrug voorzien tussen Kaboel en Tbilisi met een C-17. Nederland reserveert per vlucht een deel van de zitplaatsen van de C-17.²¹²

2.3.7 Chaotische situatie op het vliegveld (18 augustus 2021)

Bij de poorten van het vliegveld staan grote mensenmassa's. Inmiddels hebben de taliban ook checkpoints bij de poorten van het vliegveld ingericht.²¹³ Westerse troepen en talibanstrijders, al twintig jaar met elkaar in gevecht, staan enkele meters van elkaar en doen pogingen om de mensenmassa in bedwang te houden. Hoewel het vliegveld en de toegangspoorten onder controle zijn, blijft het een chaotische toestand. Er kan niet van worden uitgegaan dat de taliban de gemaakte afspraken nakomen, zo zijn er geruchten dat EU-paspoorten worden verscheurd.²¹⁴

De Amerikanen, die de North Gate bewaken, laten vooralsnog alleen westerse paspoorthouders toe, maar het openen van de poort heeft wel een grote aanzuigende werking: er komen massaal mensen op de poort af en mensen worden verdrukt. Er wordt in de lucht geschoten en er wordt traangas gebruikt. Mensen komen vast te zitten in het scheermesdraad dat overal is neergelegd.²¹⁵

²⁰⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ-Crisisberaad Afghanistan 16u*. 17 augustus 2021; gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁰⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *BZ-crisisberaad Afghanistan 16u*, 17 augustus 2021.

²⁰⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan*. 18 augustus 2021.

²¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: ANP. Transportvliegtuig nam namens Nederland niemand mee uit Kabul*. Verstuurd op 17 augustus 2021 om 21.40 uur; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 17 augustus 2021 om 22.11 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²¹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. Verstuurd 17 aug 22.11 uur

²¹² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 18 augustus 2021 om 22.15 uur.

²¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan*. 18 augustus 2021

²¹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan*. 18 augustus 2021.

²¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan*. 18 augustus 2021; HBO Documentaire *Escape from Kabul*.

De Verenigde Staten voeren diplomatiek overleg met de Taliban om ook Afghaanse burgers door te laten.²¹⁶ Evacuatievluchten worden inmiddels weer toegestaan door de Verenigde Staten. Met vluchten van partnerlanden (Duitsland en het Verenigde Koninkrijk) worden op 18 augustus de eerste Nederlanders naar Tsjikent (Oezbekistan) en de Golfregio geëvacueerd.²¹⁷ Het nieuwe ambassadeteam is op dat moment nog niet aangekomen in Kaboel (zie paragraaf 2.3.9).

2.3.8 Kamerdebat en aannemen motie-Belhaj (18 augustus 2021)

De media berichten ondertussen dagelijks over de situatie in Kaboel. Er zijn berichten van en over bezorgde Nederlanders en Afghanen die vrezen voor de levens van hun familieleden en bekenden. Enkele krantenkoppen op 17 en 18 augustus luiden: *'Neem ons mee. Neem ons mee. Red onze zielen'* (NRC, 17 augustus 2021); *'Chaos rond het vliegveld, iedereen wil weg uit Kaboel'* (Trouw, 17 augustus 2021); *'Ik vrees voor het leven van mijn zusje, broertje en ouders in Kabul'* (NOS 17 augustus 2021); *'Taliban: chaos op luchthaven Kabul schuld van westerse landen'* (NRC, 18 augustus 2021); *'Vlucht met 35 Nederlandse evacués geland op Schiphol; Nieuw ambassadeteam in Kabul'* (NOS, 18 augustus 2021); *'Ik voel me in de steek gelaten'* (Trouw, 18 augustus 2021) en *'Alles op alles om vlucht naar Nederland te halen'; 'Bang om doodgeschoten te worden'* (RTL Nieuws, 18 augustus 2021).

De media publiceren kritische berichten over de Nederlandse aanpak: het komt te langzaam op gang, de beoogde groep te evacueren personen is te beperkt en niet ruimhartig genoeg en voor evacués is onduidelijk hoe en wanneer ze geëvacueerd kunnen worden. Hierover verschijnen berichten in de media met de koppen: *'Nederland stuurt vliegtuigen voor personeel en tolken, Kamerleden willen meer Afghanen toelaten'* (De Volkskrant, 16 augustus 2021); *'Wanhoop bij Afghanen op Nederlandse ambassade'* (NRC, 17 augustus 2021); *'De aanpak van Nederland gaat ongelooflijk veel mensenlevens kosten'* (NRC, 16 augustus 2021); *'Kritiek op 'overvallen' kabinet'* (De Telegraaf, 17 augustus 2021); *'Dit wordt nieuwe zwarte bladzijde in onze historie'* (Algemeen Dagblad, 17 augustus 2021); *'Kamerleden: Evacuatie uit Kaboel begon veel te laat'* (Trouw, 17 augustus 2021) en *'Reddingsplan zonder regie; 'Schokkend amateurisme' bij ministeries'* (De Telegraaf, 18 augustus 2021).

Er is veel politieke en publieke aandacht voor het debat op 18 augustus, dat geagendeerd staat als tweeminutendebat. De gemoederen lopen tijdens dit debat hoog op en het debat neemt meer tijd in beslag dan gepland. Verschillende Kamerleden maken zich zorgen over de veiligheid van Afghanen die voor Nederland hebben gewerkt. Verschillende Kamerleden betogen dat er in het tolkendossier te traag en nalatig wordt gehandeld. Daarnaast vragen enkele Kamerleden aandacht voor andere groepen Afghanen. Kamerleden stellen ook veel vragen over de evacuatieoperatie, met name naar aanleiding van signalen in de media en van (voormalig) militairen. Die signalen hebben betrekking op te evacueren personen die het vliegveld niet binnen kunnen komen en op de moeite die het kost om in contact te komen met de ministeries.²¹⁸

²¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Verslag telCon Deputy Secretary*. Verstuurd op 18 augustus 2021 om 15.36 uur.

²¹⁷ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²¹⁸ *Stenogram van een tweeminutendebat over de meest recente situatie in Afghanistan*. Overleg van 18 augustus 2021. Tweede Kamer, TK 101-4-1; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Tijdens dit debat wordt de motie-Belhaj aangenomen²¹⁹. De Tweede Kamer wil dat het kabinet zich inspant om meer groepen mensen te evacueren dan alleen de tolken, lokale medewerkers van de ambassade en Nederlanders.

De tekst van de motie luidt als volgt:

“De Kamer, gehoord de beraadslaging, overwegende dat de Afghaanse tolken die voor Nederland hebben gewerkt, aangemerkt zijn als systematisch vervolgte groep met de motie-Belhaj (Kamerstuk 35 300-X, nr.45); overwegende dat Nederland en Nederlandse organisaties in Afghanistan naast tolken ook zijn ondersteund door een brede groep werknemers die net als de tolken voor Nederland hebben gewerkt en daarmee recht hebben op bescherming; constaterende dat de taliban sinds 15 augustus 2021 de facto de controle over Afghanistan hebben en dat het land in een crisissituatie is geraakt, waarbij de situatie voor deze groep levensbedreigend is geworden; verzoekt de regering, het beschermingsbeleid voor personeel dat voor de Nederlandse missie heeft gewerkt, in lijn te brengen met de EASO Country Guidance over Afghanistan en hen als systematisch vervolgte groep aan te merken, waarbij in deze groep vallen ten minste: medewerkers die de Nederlandse overheid hebben bijgestaan (onder anderen bewakers, judiciële medewerkers, koks, chauffeurs), medewerkers van Nederlandse ontwikkelingsprojecten, mensenrechten en in het bijzonder vrouwenrechtenverdedigers, fixers van journalisten en journalisten; verzoekt de regering, deze groep samen met het Nederlandse en Afghaanse ambassadepersoneel, tolken en de resterende aanwezige Nederlandse staatsburgers zo snel mogelijk te evacueren en de formaliteiten voor hun asielaanvraag in Nederland af te handelen en, indien evacuatie niet mogelijk blijkt, deze groep aan te merken als risicogroep bij de aanvraag van asiel in Nederland, en gaat over tot de orde van de dag.

Belhaj Boswijk Piri Bromet Jasper van Dijk Ceder Kuzu Dassen Simons Teunissen Van der Plas”²²⁰

Het aantal potentieel te evacueren personen neemt door deze motie fors toe, zonder dat precies duidelijk is met hoeveel.

Minister Kaag van Buitenlandse Zaken neemt in de Kamer als eerste het woord en zegt toe binnen de grenzen van het mogelijke mensen een plaats te geven op evacuatievluchten. Ook licht de minister in reactie op vragen van Kamerleden toe dat het kabinet in het weekend van 14 en 15 augustus besloot om anders om te gaan met schrijnende en acute gevallen. Het kabinet heeft besloten een maximale inspanning te verrichten in schrijnende en acute gevallen, voor Afghanen die ernstig gevaar lopen als gevolg van hun werk met of voor Nederland. Minister Bijleveld van Defensie bevestigt de uitspraak van minister Kaag: binnen de grenzen van wat mogelijk is zal het kabinet met man en macht proberen om de meest kwetsbaren naar Nederland te halen. Staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid gaat in haar termijn in op de moties die zijn ingediend. Dit leidt tot een discussie met Kamerleden over de ingediende motie-Belhaj, waarbij de staatssecretaris aangeeft de motie te lezen als het doen van een inspanning voor evacuatie van Afghanen die zichtbaar het Nederlandse belang hebben gediend en voor wie de situatie schrijnend en acuut is. De Kamerleden benadrukken dat die beoordeling niet in Afghanistan, maar in Nederland moet plaatsvinden.²²¹ Over het optreden van de drie bewindslieden is in gesprekken met de commissie opgemerkt dat de choreografie van de drie bewindslieden niet lekker liep.²²²

²¹⁹ Partijen die tegen de motie stemmen, zijn VVD, PVV, FVD, Groep Van Haga en DENK. JA21 en Fractie Den Haan hebben niet deelgenomen aan de stemming.

²²⁰ *Motie van het lid Belhaj c.s.* Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 788.

²²¹ *Stenogram van een tweeminutendebat over de meest recente situatie in Afghanistan.* Overleg van 18 augustus 2021. Tweede Kamer, TK 101-4-1.

²²² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Het kabinet zegt na het debat via een Kamerbrief toe de motie-Belhaj ‘naar letter en geest’ te zullen uitvoeren.²²³ Paragraaf 3.5 gaat nader in op de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de motie.

In het interdepartementale crisisberaad van 18 augustus worden de praktische consequenties van de aangenomen motie besproken.²²⁴ Omdat er nu veel meer mensen in aanmerking komen voor evacuatie, moet een prioritering worden gemaakt. Dit wordt de volgende dag tijdens het bewindsliedenoverleg besproken (zie paragraaf 2.3.10). Daarnaast wordt bezien of de evacuatiecapaciteit in de militaire vliegtuigen kan worden opgehoogd door bijvoorbeeld stoelen uit de vliegtuigen te halen.²²⁵ In dit crisisberaad komt ter sprake dat de Verenigde Staten hebben aangegeven het vliegveld in beginsel na 26 augustus te willen sluiten voor vluchten van bondgenoten, met het oog op de nodige voorbereidingen voor het vertrek van alle Amerikaanse troepen uiterlijk per 31 augustus. In het crisisberaad wordt vastgesteld dat de evacuatiemogelijkheden beperkt zijn indien dit schema niet verandert.²²⁶

2.3.9 Aankomst vervangend ambassadeteam in Kaboel (18 augustus 2021 in de avond)

Op woensdagavond 18 augustus komt rond 21.00 uur (Kaboeltijd) een C-130 aan op HKIA, met aan boord het vervangende team.²²⁷

Minister Kaag van Buitenlandse Zaken informeert de Kamer hier dezelfde avond over per brief.²²⁸ Na het vertrek van het eerste ambassadeteam op 16 augustus was er gedurende 48 uur geen Nederlandse diplomatieke en militaire vertegenwoordiging aanwezig op het vliegveld in Kaboel. Het duurt even voordat het vliegtuig op de plek is waar het team kan uitstappen, onder andere doordat het toestel beschadigd raakt bij de landing. De rem van het toestel raakt bij de landing oververhit omdat sterk geremd moet worden voor voorwerpen die op de landingsbaan liggen of voor mensen die op de landingsbaan lopen. Desondanks kan het toestel terugvliegen naar Islamabad en wordt voor de evacuatieoperatie gebruik gemaakt van de andere C-130 die in Islamabad aanwezig is.²²⁹ Een deel van het nieuw ingezonden team (de mariniers) is in Islamabad gebleven en opereert vandaaruit om de vluchten van de C-130's te beveiligen.²³⁰

Het team op de luchthaven in Kaboel wordt geconfronteerd met een ongekende situatie, met name bij de toegangspoorten van het vliegveld heerst een oorlogssfeer. Het team wordt opgepikt door een aantal Duitse commando's en naar een klein onderkomen op het vliegveld gebracht. De commandant van de eenheid van het Korps Commandotroepen en de ambassadeur krijgen ter plekke van een Duitse commandant een update van de situatie.²³¹

²²³ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 841.

²²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 18 augustus 2021 om 18.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²²⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²²⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 18 augustus 2021 om 18.30 uur.

²²⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 18 augustus 2021 om 22.15 uur.

²²⁸ De minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 803.

²²⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken; 20210902 *Feitenrelaas Afghanistan Directie Operaties_V0.3*. 2 september 2021.

²³⁰ Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²³¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

De Nederlandse special forces maken vervolgens een ronde over het vliegveld om te kijken waar en hoe zij kunnen opereren. Bij de North Gate houdt een Amerikaans pantservoertuig de poort gesloten om te voorkomen dat een mensenmassa de poort zou binnendringen. Ook bij de andere poorten is sprake van een chaotische situatie: er wordt geschoten en geschreeuwd.

Amerikaanse, Britse en Duitse militairen vormen een menselijk schild bij de poorten. Wanneer de special forces op de muur van de luchthaven staan, zien ze zo ver als ze kunnen kijken een grote menigte – wanhopige mannen, vrouwen en kinderen – die allemaal het vliegveld op willen. De poort kan niet open, maar iedereen drukt naar voren. Talibanstrijders staan dichtbij aan de andere kant van de poort. Ze gebruiken zweepen en vuurwapens om de menigte in bedwang te houden. De special forces vragen zich af wat ze hier kunnen bereiken. Ze zien al wel mensen met oranje sjaaltjes of de Nederlandse driekleur zwaaien – een teken dat ze door Nederland geëvacueerd zouden moeten worden – maar er is op dat moment geen mogelijkheid om hen binnen de poort te krijgen. Vanuit Den Haag is er druk om gebruik te maken van de North Gate. Alhoewel deze gate dichtbij de plek is waar het team zich heeft geïnstalleerd, is het onmogelijk deze gate te gebruiken vanwege de grote mensenmassa's.²³²

Daarna verplaatst het team zich naar de East Gate, die wordt bewaakt door de Amerikanen en de Britten. De situatie is hier niet heel anders dan bij de North Gate. Vervolgens gaat het team kijken bij de Abbey Gate en neemt het team poolshoogte bij de Civil Gate en de North-West Gate. Bij de laatste gate zitten Amerikaanse en Afghaanse troepen (ook al is er op dat moment geen Afghaanse regering meer). De North-West Gate is een gate die vermoedelijk is gebruikt voor Amerikaanse VIP's. Hier is geen sprake van chaos en mensen kunnen in relatieve rust toegelaten worden tot het vliegveld. Het Nederlandse team probeert afspraken te maken met de taliban en de Amerikanen om gebruik te maken van deze gate, maar de Amerikanen en de taliban bieden daar geen enkele mogelijkheid voor.²³³

Naar aanleiding van deze verkenning stelt het Nederlandse team een werkwijze op om te evacueren personen op het vliegveld te krijgen, waarbij wordt aangesloten bij de werkwijze die partnerlanden hanteren. Die werkwijze houdt in dat de Nederlandse special forces, in samenwerking met Duitse, Britse en Amerikaanse militairen, posities innemen bij de North Gate en de East Gate.

De Amerikanen hebben niet de volledige omtrek van het vliegveld beveiligd, waardoor het vliegveld kwetsbaar blijft voor veiligheidsbreuken. Bovendien zijn er op dat moment veel te evacueren personen op het vliegveld die nog uitgevlogen moeten worden. De Amerikanen willen hen eerst via een luchtbrug verplaatsen. De poorten blijven daarom nagenoeg dicht.²³⁴

Hoewel de evacuatieoperatie met de komst van het vervangende team nu daadwerkelijk van start kan gaan, blijkt het door de situatie op en rondom het vliegveld erg lastig om te evacueren personen voor Nederland via de North Gate en de East Gate het vliegveld binnen te krijgen. De eerste twee dagen zijn er weinig successen. Het Nederlandse team haalt op 19 en 20 augustus slechts een beperkt aantal te evacueren personen (met oranje sjaaltjes of andere herkenningstekens) via de North Gate en de East Gate naar binnen. Mondjesmaat gaan deze poorten open en hebben de Nederlandse special forces geluk als ze te evacueren personen naar binnen kunnen halen.²³⁵

²³² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²³³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²³⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²³⁵ Ministerie van Defensie (2021). *A-1200 rapportage. Evacuatie Kaboel 2021*. Den Haag, 23 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Er is sprake van een grimmige sfeer op het vliegveld.²³⁶ Aan de poort spelen zich tragische taferelen af. De poorten blijven grotendeels gesloten en er sterven mensen in het gedrang.²³⁷ De evacuatieoperatie verloopt uiterst moeizaam²³⁸ en het team ter plaatse wordt vanuit Den Haag dan ook aangemoedigd om ook ongebruikelijke benaderingen te verkennen, met als doel om zoveel mogelijk mensen te kunnen evacueren.²³⁹

De C-130 die vliegt tussen Islamabad en Kaboel neemt ook evacués van partnerlanden mee die zich op het vliegveld bevinden.²⁴⁰ Bondgenoten zijn genooddaakt samen vliegtuigen te vullen, want iedereen begrijpt dat het onwenselijk is deels lege vliegtuigen te laten vertrekken vanuit Kaboel. Het gevolg hiervan is dat groepen mensen met verschillende nationaliteiten die niet Nederland als eindbestemming hebben, op Schiphol landen. En andersom, personen bestemd voor Nederland komen aan in partnerlanden zoals Hongarije en Duitsland. Ambassades aldaar spannen zich in om die mensen alsnog naar Nederland over te brengen.²⁴¹

2.3.10 Bewindslidenoverleg over uitvoering motie-Belhaj (19 augustus 2021)

In Den Haag is er op 19 augustus een bewindslidenoverleg over de uitvoering van de motie-Belhaj. In de voorbereidende notitie die op ambtelijk niveau is afgestemd tussen de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid staat dat de uitvoering complex is: personen die vallen onder de motie-Belhaj moeten worden opgespoord (soms met incomplete contactgegevens), gebeld (soms met gebrekkige telecommunicatie), geïdentificeerd (soms met ontbrekende reisdocumenten), snel opgelijnd voor een vlucht (het tijdstip is vaak kort van tevoren bekend), zich naar de luchthaven begeven (langs talibancheckpoints, verkeersdrukte, etc.) en daar binnen zien te komen (o.a. langs VS-controles). Een bijkomend obstakel is dat niet alle personen die vallen onder de motie-Belhaj zich in Kaboel bevinden. De bewindspersonen wordt gevraagd om een nadere prioritering en een duidelijk beleidskader.²⁴²

In het bewindslidenoverleg van 19 augustus wordt bepaald welke groepen met welke prioriteit geëvacueerd moeten worden. De bewindspersonen onderscheiden twee categorieën te evacueren personen. In de eerste categorie vallen de Nederlanders, tolken en lokale ambassademedewerkers; zij moeten met de hoogste prioriteit op evacuatievluchten worden geplaatst. In de tweede categorie vallen de groepen die de motie-Belhaj beschrijft, studenten van uitwisselingsprogramma's en Afghanen die voor internationale partners hebben gewerkt. Personen uit de tweede categorie moeten zoveel als mogelijk is op evacuatievluchten worden geplaatst, aldus de schriftelijke terugkoppeling van het BWO.²⁴³

Ook mensen die niet direct aan Nederland kunnen worden gelinkt, maar wel een hoog en publiek profiel hebben en daardoor in acuut levensgevaar zijn, moeten worden geëvacueerd. Ook deze mensen vallen in de tweede categorie. In het bewindslidenoverleg wordt onderkend dat op afstand niet onomstotelijk te verifiëren is of iemand in 'acuut levensgevaar' verkeert.

²³⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan*. 19 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 19 augustus 2021 om 20.59 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²³⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-opvang in NL*. 19 augustus 2021.

²³⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 19 augustus 2021 om 17.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁴⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan*. 19 augustus 2021 om 15.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁴¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 19 augustus 2021 om 20.59 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁴² *Notitie t.b.v. Bewindsliden Overleg d.d. 19 augustus 2021*; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁴³ Ministerie van Algemene Zaken. 20210819. *Verslag BWO Afghanistan*.

De mate van gevaar moet door de betrokkene aannemelijk worden gemaakt met het tonen van documentatie, aldus de schriftelijke terugkoppeling van het BWO van 19 augustus.²⁴⁴

2.3.11 De uitdagingen van de evacuatieoperatie (20 augustus 2021)

De evacuatie verloopt de eerste dagen (19 en 20 augustus) uiterst moeizaam. Er zijn problemen op de toegangswegen naar het vliegveld door checkpoints van de taliban.²⁴⁵ De poorten van het vliegveld blijven vrijwel de hele tijd dicht.²⁴⁶ De Amerikanen maken de dienst uit op het vliegveld en er worden vooral veel Amerikaanse evacués binnengebracht en uitgevlogen.²⁴⁷

Bij de North Gate is op 20 augustus een schietincident tussen de taliban en de Amerikanen, waarbij verschillende talibanleden worden neergeschoten. Vanwege de onveilige situatie wordt besloten deze poort niet meer te gebruiken. Dat geldt ook voor de East Gate, waar de drukte te groot is om het proces beheersbaar te houden.²⁴⁸

De Abbey Gate is vanaf deze dag de belangrijkste poort, temeer omdat het de Britten eerder is gelukt de verdedigingsomtrek van het vliegveld uit te breiden tot aan het Baron Hotel. Hierdoor kan het hotel als verzamelpunt dienen en kunnen de mensen die daar al zijn, gemakkelijker geëvacueerd worden. De Amerikanen schermen het militaire deel van het vliegveld af van het civiele deel. De zuidpoort (Civil Gate) wordt alleen gebruikt door landen als Rusland, Pakistan, India en Qatar, die daarover afspraken hebben gemaakt met de taliban.²⁴⁹

Omdat het evacueren zo moeizaam gaat, wordt in Kaboel en Den Haag nagedacht over de vraag hoe meer te evacueren personen binnen te halen op het vliegveld. Vanuit Nederland wordt er druk op de Amerikanen uitgeoefend om meer vluchten toe te laten voor partnerlanden. Ook wordt vanaf 20 augustus vanuit de ministeries van Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken bij partnerlanden, zoals het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland, nagegaan wat zij kunnen betekenen voor de toegang tot het vliegveld.²⁵⁰ Tijdens een overleg met de Amerikanen en partnerlanden dringt de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken er bij de Amerikanen op aan om meer samen te werken. Hij benoemt de extreme publieke en politieke druk die er op de Nederlandse regering wordt uitgeoefend en wijst erop dat er door de manier waarop de Amerikanen zich opstellen op het vliegveld weinig gerealiseerd kan worden. Het is zelfs niet gelukt om het lokale ambassadepersoneel te evacueren omdat de Amerikanen de poorten gesloten houden. De Amerikanen beloven meer te zullen toestaan, maar de Verenigde Staten zijn ook zelf op zoek naar creatieve oplossingen om sneller te kunnen evacueren en hebben te maken met dezelfde obstakels.²⁵¹

²⁴⁴ Ministerie van Algemene Zaken. 20210819. *Verslag BWO Afghanistan*; Ministerie van Algemene Zaken (2021). *Emailbericht. RE: BWO*. Verstuurd op 19 augustus 2021 om 14.47 uur; Ministerie van Defensie (2021). *Emailbericht. Terugkoppeling ingelast BWO Afghanistan 19 augustus 14:00u*. Verstuurd op 19 augustus 2021 om 18.06 uur.

²⁴⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-opvang in NL*. 20 augustus 2021.

²⁴⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan – evacuatie*. 20 augustus 2021 om 15.00 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁴⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Emailbericht. Verslag coordination call vice-ministers – 20/8*. Verstuurd op 20 augustus 2021 om 13.35 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁴⁸ Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁴⁹ Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁵⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 20 augustus 2021 om 17.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁵¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Emailbericht. Verslag coordination call vice-ministers – 20/8*. Verstuurd op 20 augustus 2021 om 13.35 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

In Nederland wordt het plan opgevat om de poorten van het vliegveld uit te gaan om te evacueren personen te gaan halen, desnoods met helikopters. Het Nederlandse team op HKIA ontvangt het bericht dat minister-president Rutte contact heeft gehad met Boris Johnson en dat geregeld is dat Nederland gebruik kan maken van Britse helikopters. Volgens het Nederlandse team is de inzet van helikopters niet effectief. Het is niet mogelijk om te landen in de stad en het is risicovol omdat er laag gevlogen moet worden. Gezegd wordt dat de Duitsers wel gebruik maken van helikopters.²⁵² Later wordt duidelijk dat het voor de Duitsers ook niet mogelijk was om de helikopters te gebruiken (zie bijlage 4).²⁵³

Op basis van de dreigingsappreciatie in Kaboel en de afspraken van de Verenigde Staten met de Taliban wordt door het Nederlandse team op HKIA geconcludeerd dat militair optreden buiten het vliegveld in Kaboel niet verantwoord is en ook niet door de VS wordt toegestaan.²⁵⁴ Het Nederlandse team voert wel te voet een verkenning uit in de directe omgeving van het vliegveld om de situatie in te schatten en het Baron Hotel te bereiken.

Op 20 augustus worden ook extra consulaire ondersteuning en IND-liaisons naar Tbilisi en Islamabad gestuurd.²⁵⁵ Er staan verschillende vluchten gepland, waaronder een C-17 vanuit Tbilisi waar Nederland zitplaatsen voor gereserveerd heeft. Al vooraf is er het vermoeden dat het waarschijnlijk niet gaat lukken om die plaatsen te vullen.²⁵⁶ 's Avonds komt inderdaad het bericht uit Georgië dat geen enkele evacué van de Nederlandse lijst is meegenomen. De vlucht die gepland stond tussen Tbilisi en Amsterdam wordt afgezegd.²⁵⁷

Ondertussen bieden verschillende particuliere en private organisaties aan te helpen bij de evacuatieoperatie. Een van die partijen is Dyami, een privaat inlichtingen- en veiligheidsadviesbureau. Dit bedrijf neemt contact op met Buitenlandse Zaken en geeft aan ondersteuning te kunnen leveren voor de evacuatie van Nederlanders. Om dit aanbod te kunnen beoordelen, vraagt Buitenlandse Zaken aan Dyami om een offerte in te dienen. De reactie van Buitenlandse Zaken (na afstemming met Defensie) op deze offerte²⁵⁸ is dat het voorstel professioneel overkomt (met kennis van lokale omstandigheden), maar dat er geen zicht is op de betrouwbaarheid van de *contractors* waarvan gebruik gemaakt zal worden. Ook is de effectiviteit van de inzet moeilijk in te schatten omdat er vraagtekens worden geplaatst bij de aansluiting op de lopende evacuatieoperatie op HKIA.²⁵⁹ Daarnaast geeft Buitenlandse Zaken aan dat de personen waarmee Dyami contact heeft (Nederlanders, eventueel met Afghaans gezin) ook op de evacuatielijsten van Buitenlandse Zaken staan. Aan Dyami wordt teruggekoppeld dat op dit moment de behoefte niet ligt bij wat het bedrijf te bieden heeft. Ook geeft Buitenlandse Zaken aan graag contact te willen houden als mogelijk op een later moment hier wel behoefte aan is. Er wordt een apart mailadres aangemaakt waarmee Dyami kan communiceren met het crisisteam in Den Haag.²⁶⁰ Dit alles weerhoudt Dyami er niet van voor eigen rekening ondersteuning te bieden bij de evacuatie van Nederlandse paspoorthouders.²⁶¹

²⁵² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁵³ Bundestag, 30 maart 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsraadcommissie*.

²⁵⁴ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

²⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan – evacuatie*. 20 augustus 2021, 09.00 uur.

²⁵⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan – evacuatie*. 20 augustus 2021, 09.00 uur.

²⁵⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Geen NLers aan boord: NL ers op vlucht heden 19 08 21 - Overdracht communicatie TBI – Crisiscoördinator*. Verstuurd op 20 augustus 2021 21.57 uur.

²⁵⁸ Dyami (2021). *Voorstel evacuatie ondersteuning Afghanistan*. 20 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Optie D*. Verstuurd op 21 augustus 2021, 07.50 uur.

²⁶⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Optie D*. Verstuurd op 21 augustus 2021, 16.39 uur.

²⁶¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

2.3.12 Holland Spot (21 augustus 2021)



De situatie buiten de toegangspoorten van het vliegveld is nog steeds moeilijk te beheersen vanwege de grote toestroom van mensen. In het crisisberaad wordt gesteld dat aanslagen waarschijnlijk zijn,²⁶² wat desastreuze gevolgen zal hebben. Tegelijkertijd is het voor te evacueren personen nog steeds lastig om het vliegveld te bereiken omdat zij worden tegengehouden bij talibanchekpoints. Er zijn ook steeds meer talibanstrijders in de stad. De maatschappelijke onrust in de stad neemt verder toe, onder meer doordat banken en geldwisselkantoren hun deuren sluiten. Er gaan geruchten over huiszoekingen door de taliban en over wraakacties op Afghaanse veiligheidstroepen, overheidsfunctionarissen, journalisten en voormalige medewerkers van westerse troepen.²⁶³ Op sociale media verschijnen beelden uit Afghaanse provincies waar mensen worden opgepakt en vermoord.²⁶⁴

In de nacht van 20 op 21 augustus zijn drie leden van de special forces, die contact hebben met een Nederlands gezin dat ze uit de massa willen halen, in de buurt van de East Gate. De dag ervoor hebben de Britten de weg tussen het vliegveld en het Baron Hotel veilig gesteld, waardoor er wat meer ruimte is gecreëerd langs de muur richting de Abbey Gate. De mensenmassa staat langs de muur, waardoor er overzicht is.

²⁶² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan – evacuatie*. 21 augustus 2021, 10 uur.

²⁶³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁶⁴ Ministerie van Defensie (2021). *NEO Afghanistan – 202100821 0800_DV_CDS CDT BRIEF*. 21 augustus 2021.

Het idee wordt opgevat om een stuk scheermesstaaldraad (concertina), dat over de muur loopt te verwijderen, om zo mensen over de muur te kunnen trekken. De Britten, met wie de Nederlandse special forces een goede verstandhouding hebben, laten dit toe. Tussen de muur en de menigte loopt een open riool waar de te evacueren personen eerst doorheen moeten om over de muur getild te kunnen worden. Het gezin springt in het riool, wordt omhoog getrokken en zo ontstaat de *Holland Spot*.²⁶⁵

Omdat deze aanpak goed werkt, maken de special forces iedereen wakker, ook de ambassadeur en de defensieattaché. Ze nemen contact op met Nederland om door te geven dat ze een goede plek hebben gevonden om te evacueren personen het vliegveld binnen te krijgen. Het team in Kaboel besluit alles in te zetten op de Holland Spot. De Britten gaan hiermee akkoord. Diezelfde nacht haalt het Nederlandse team 210 mensen naar binnen, inclusief het overgrote deel van de lokale medewerkers van de ambassade.²⁶⁶

De special forces staan vanaf dat moment dag en nacht op deze plaats. Vooral 's nachts werkt het goed, omdat niet alle landen 's nachts doorwerken. In het begin maakt alleen Nederland gebruik van deze werkwijze, maar al snel – wanneer het succes van de Holland Spot bekender wordt – passen andere landen deze werkwijze toe op de plek waar zij staan.²⁶⁷

De werkwijzen van de teams in Kaboel en Den Haag worden aangepast aan de situatie. De belteams bij het ministerie van Buitenlandse Zaken krijgen instructies over de nieuwe situatie en een schets van de route richting de Holland Spot, die zij bellen en via WhatsApp en e-mail doorgeven aan de te evacueren personen. De special forces zorgen voor een eerste opvang van de evacués bij de Holland Spot.

Omdat het team ter plaatse in Kaboel nu al zijn capaciteit heeft ingezet bij de Holland Spot, lukt het niet om een groep mensen met Nederlandse paspoorten die al meer dan 24 uur bij de East Gate staat binnen te halen. Ze worden tegengehouden door de Amerikanen. Door diplomatiek werk van minister Kaag van Buitenlandse Zaken via de NAVO lukt het uiteindelijk om ze het vliegveld binnen te krijgen.²⁶⁸

2.3.13 Controle van evacués (vanaf 21 augustus 2021)

Als te evacueren personen via de Holland Spot het vliegveld binnengehaald zijn, voeren de special forces een eerste check uit van paspoorten en overige documenten. Hierna begeleiden de special forces de te evacueren personen naar een eerste wachtgebied op ongeveer honderd meter afstand van de Holland Spot. Daar werken twee leden van het Snel Consulaire Ondersteuningsteam (SCOT) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij zijn verantwoordelijk voor het controleren van identiteitspapieren, het nagaan of de evacués op de lijst met te evacueren personen staat en het bepalen van de uiteindelijke toegang tot het vliegveld.²⁶⁹ Dit is niet altijd eenvoudig, allereerst omdat de SCOT'ers niet rechtstreeks kunnen werken met de actuele lijsten die in Den Haag continu worden aangevuld. De communicatieverbindingen op het vliegveld zijn slecht, waardoor er geen verbinding kan worden gemaakt met het team verderop op het vliegveld, laat staan met Den Haag. Dat betekent dat de lijsten die de SCOT'ers in het eerste wachtgebied moeten gebruiken niet helemaal up-to-date zijn. De lijsten die in Den Haag worden gemaakt, worden meerdere malen per etmaal geactualiseerd en naar het team in Kaboel verstuurd, waar de lijsten worden overgezet op USB-sticks en vervolgens naar het team bij de Holland Spot worden gebracht. Dat vergt enige tijd, waardoor het mogelijk is dat iemand in Den Haag al op de lijst staat, maar nog niet bekend is bij het team bij de Holland Spot.²⁷⁰

²⁶⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁶⁶ Ministerie van Defensie (2021). *A-1200 rapportage. Evacuatie Kaboel 2021*. Den Haag, 23 september 2021.

²⁶⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁶⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Druk op VS i.v.m. toegang voor Nederlanders aan East Gate*. Verstuurd op 21 augustus 2021 om 16.15 uur. In dit mailbericht wordt niet vermeld om welk aantal evacués het gaat.

²⁶⁹ Ministerie van Defensie (2021). *A-1200 rapportage. Evacuatie Kaboel 2021*. Den Haag, 23 september 2021.

²⁷⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Daarnaast is het zo dat sommige mensen met een andere naam (of een andere spelling van hun naam) dan uit hun papieren blijkt op de lijst staan, wat het zoeken in de verschillende tabbladen in de lijsten omslachtig maakt.²⁷¹

Soms staat iemand niet op de lijst, maar besluit het team hem of haar toch toe te laten, omdat hij of zij een aannemelijk verhaal heeft waarom ook hij of zij in aanmerking komt voor evacuatie. Het eigen oordeel van het team ter plekke is dan doorslaggevend.²⁷² Wanneer in het eerste wachtgebied blijkt dat iemand niet in aanmerking komt voor evacuatie, omdat diegene niet op de lijst staat of geen aannemelijk verhaal heeft, wordt deze persoon door de BSB buiten de poort gezet.²⁷³ In de gesprekken die de commissie gevoerd heeft, zijn verschillende opmerkingen gemaakt over het aantal mensen dat weer buiten de poort is gezet. In een van de gesprekken is een grove schatting genoemd van 10 tot 20% van te evacueren personen die weer naar buiten het vliegveld zijn gebracht, als evident was dat hun verhaal en/of hun papieren niet klopten. In andere gesprekken zijn hiervoor lagere percentages genoemd. Een enkeling die een tweede keer het vliegveld binnenkwam en niet in aanmerking kwam voor evacuatie, is ook die tweede keer weer naar buiten de poort gebracht. Het was voor het team ter plaatse ingrijpend om te oordelen dat mensen niet voor evacuatie in aanmerking kwamen.

Mensen die het vliegveld zijn binnengehaald en wel in aanmerking komen voor evacuatie, worden na het eerste wachtgebied met een kleine vrachtauto (die de special forces op het vliegveld hebben gevonden en zich hebben toegeëigend) naar het definitieve wachtgebied in de buurt van de vliegstrip gebracht, ongeveer zes kilometer verderop. Daar vindt nogmaals een controle op de documenten plaats door een tweede team van consulaire medewerkers.²⁷⁴ Op die plek is wel direct contact met Den Haag mogelijk.²⁷⁵

Nederland en België werken nauw samen in het definitieve wachtgebied. Voor de te evacueren personen is dat wachtgebied de eerste plek van rust en bijkomen. Vaak hebben ze al een flinke tijd niets gegeten en gedronken, zijn ze vies geworden en zijn ze gespannen. Het is warm en sommige mensen zijn gewond geraakt op de route om de Holland Spot te bereiken. Veel van de evacués hebben kinderen bij zich en hebben onderweg gevreesd voor hun leven. Hier zijn ze veilig. Er is dan ook sprake van ontlading bij veel evacués.²⁷⁶

Wanneer er een vliegtuig klaarstaat om te vertrekken, worden de evacués door de BSB en de special forces begeleid naar het vliegtuig. Vanuit Den Haag is weliswaar een prioritering gemaakt voor de te evacueren groepen, maar die ziet vooral op wie er wordt opgeroepen om naar de Holland Spot te komen (zie paragraaf 2.3.10). Ter plekke is maar één logica relevant: zodra evacués eenmaal naar binnen zijn gehaald en zijn gecheckt, zoveel mogelijk evacués in de vliegtuigen.²⁷⁷

De vliegtuigen worden aan beide zijden van de luchtbrug (in Kaboel en in Islamabad) beveiligd door de mariniers.²⁷⁸ Voor de piloten is het niet altijd gemakkelijk om te landen in Kaboel, omdat de luchtverkeersleiding in handen van de Amerikanen is. De Nederlandse piloten van de C-130's zetten een enkele keer ook zonder toestemming het toestel aan de grond op het vliegveld in Kaboel.²⁷⁹

²⁷¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷² Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷⁸ Ministerie van Defensie (2021). *A-1200 rapportage. Evacuatie Kaboel 2021*. Den Haag, 23 september 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁷⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Aan de andere zijde van de luchtbrug, in Islamabad, worden evacués die met inkomende vluchten aankomen, opgevangen door een team van consulaire medewerkers, personeel van de ambassade en medewerkers van Defensie. De evacués moeten in een aankomsthal wachten tot een gecharterde vlucht hen naar Schiphol brengt, want de Pakistaanse autoriteiten staan niet toe dat evacués die ruimte verlaten (maar zij staan wel toe dat Nederland en andere Europese landen een pier van hun nationale luchthaven gedurende meerdere dagen bezet houden). Iedereen die aankomt, moet doorvliegen naar Nederland. Vanuit de ambassade en door de vertegenwoordigers van Defensie is veel inzet gepleegd om tot werkbare afspraken te komen met de Pakistaanse autoriteiten. Op de luchthaven in Islamabad is samengewerkt met teams van landen als Duitsland, Denemarken en Frankrijk. Mede dankzij deze samenwerking en de nodige improvisatie lukt het om eten, drinken en dekens te regelen voor de evacués.²⁸⁰ Het wachten op de vlucht naar Amsterdam duurt soms lang, maar de bestemming Nederland is in zicht.

2.3.14 Versterking van het team in Kaboel (22 en 23 augustus 2021)

Op 22 en 23 augustus komen extra SCOT'ers aan in Kaboel, zodat er kan worden gewerkt in shifts. Ook krijgt de ambassadeur ondersteuning van de ambassadeur uit Irak,²⁸¹ wordt het BSB-team versterkt met vier BSB'ers en zet het ministerie van Defensie nieuwe teams *stand-by*. Daarnaast is op 22 augustus de tweede C-130 gerepareerd, wat qua timing goed uitkomt nu het lukt om te evacueren personen het vliegveld binnen te krijgen.²⁸²

2.3.15 Doorgaan met evacueren (23 augustus 2021)

De sfeer op de luchthaven wordt steeds grimmiger en er zijn nog steeds veel mensen op en rondom de luchthaven aanwezig. De kans op een aanslag neemt toe en er blijven problemen met het beheersen van de mensenmassa.²⁸³ Nederland rekent erop om in elk geval tot en met 26 augustus 18.00 uur (Kaboeltijd) te kunnen blijven evacueren. Het doel is om de Holland Spot zo lang mogelijk open te houden. Nederland dringt er bij de Verenigde Staten op aan om de evacuatieoperatie zolang mogelijk te kunnen voortzetten.²⁸⁴

Het team in Kaboel en de teams in Den Haag worden ondertussen veelvuldig benaderd – zowel rechtstreeks door Kamerleden, journalisten, vertegenwoordigers van universiteiten en andere betrokkenen, als door en via politiek en ambtelijk Den Haag – met allerlei adviezen, vragen en individuele verzoeken voor evacuatie. Er worden namen van personen gedeeld die zeker voor evacuatie in aanmerking moeten komen. De special forces bij de Holland Spot wordt gevraagd specifiek te zoeken naar de te evacueren personen waarvoor via deze individuele verzoeken aandacht wordt gevraagd, terwijl deze evacués vaak lastig te vinden zijn in de menigte. Het team in Kaboel houdt zich zo goed als mogelijk aan de opgestelde werkwijze, maar merkt dat de individuele verzoeken uit Nederland ten koste gaan van de capaciteit voor het reguliere ‘binnenhalen’ van evacués.²⁸⁵

²⁸⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁸¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Agenda Crisisberaad Afghanistan – evacuatie*. 22 augustus 2021, 10 uur.

²⁸² Ministerie van Defensie (2021). *A-1200 NEO Afghanistan augustus 2021*. 31 augustus 2021.

²⁸³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Agenda Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 23 augustus 2021, 09.30 uur.

²⁸⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 23 augustus 2021 om 17.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁸⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

2.3.16 Bewindsliedenoverleg 23 augustus 2021

In het bewindsliedenoverleg van 23 augustus wordt vastgesteld dat het optreden van de special forces als een succes kan worden bestempeld.²⁸⁶ De bewindslieden concluderen dat er op eenzelfde wijze verder kan worden gegaan met de evacuatie, wel met speciale aandacht voor tolken en Nederlanders, aldus de schriftelijke terugkoppeling uit het BWO. In de praktijk blijkt het voor het team in Kaboel niet reëel om speciale aandacht te geven aan deze groepen. Daarnaast is er in het BWO aandacht voor de Nederlandse diplomatieke presentie in Afghanistan na 26 augustus. Nederland zal zich met bondgenoten beraden op de beste mogelijkheid om de noodzakelijke consulaire en humanitaire steun te blijven verlenen. Verder stellen de bewindslieden dat in de Kamerbrief die de volgende dag zal worden verstuurd duidelijk moet staan dat het niet zal lukken om iedereen te evacueren.²⁸⁷

2.3.17 De deadline in zicht (24 augustus 2021)

De deadline nadert en alle inspanningen zijn erop gericht om nog zoveel mogelijk mensen uit Kaboel te krijgen. In de nacht van maandag 23 op dinsdag 24 augustus zijn daarom veel te evacueren personen opgeroepen om naar de luchthaven te komen. Met name de mensen met een Nederlands paspoort passeren relatief gemakkelijk de wegversperringen van de taliban. Ook wordt door Nederland nogmaals diplomatieke druk uitgeoefend op de Verenigde Staten om te bezien of er nog meer ruimte is in de tijdsplanning. Het is echter zeer aannemelijk dat die ruimte er niet is. Ondertussen is de dreiging van een aanslag onverminderd groot. Een aanslag wordt vooral verwacht uit de hoek van de ISKP.²⁸⁸

Nederland richt zich bij het evacueren op de tolken, Nederlanders in Afghanistan en personen die vallen onder de motie-Belhaj. Daarnaast heeft Nederland ook het verzoek gekregen personeel van de NAVO, de EU en de VN mee te nemen, gebaseerd op *fair share*.²⁸⁹ Alle lokale staf van de EU en de VN die Nederland als *fair share* opneemt, is inmiddels uit Kaboel vertrokken of bevindt zich op het vliegveld.²⁹⁰ Ook het NAVO-personeel weet Kaboel te verlaten.

Nadat de regering Biden op 8 juli 2021 heeft aangekondigd dat de Amerikaanse troepen per 31 augustus zullen zijn vertrokken,²⁹¹ wordt op 24 augustus duidelijk dat de troepenpresentie van de Verenigde Staten vanaf 27 augustus snel kleiner zal worden.²⁹² Zoals hiervoor beschreven is in het interdepartementale crisisberaad (overleg van secretarissen-generaal) op 18 augustus ter sprake geweest dat de Verenigde Staten hebben aangegeven het vliegveld in beginsel na 26 augustus te willen sluiten voor vluchten van bondgenoten, met het oog op de nodige voorbereidingen voor het vertrek van alle Amerikaanse troepen uiterlijk per 31 augustus.

²⁸⁶ Ministerie van Algemene Zaken (2021). 20210823. *Verslag BWO Afghanistan*.

²⁸⁷ Ministerie van Defensie (2021). *Terugkoppeling BWO Afghanistan 23 augustus 14.00u*.

²⁸⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag crisisberaad Afganistan-evacuatie*. 24 augustus 2021, 09.30 uur; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 24 augustus 2021, 16.30 uur; De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 24 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 804; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁸⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag crisisberaad Afganistan-evacuatie*. 24 augustus 2021, 09.30 uur.

²⁹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 24 augustus 2021, 16.30 uur.

²⁹¹ Bron: [Remarks by President Biden on the Drawdown of U.S. Forces in Afghanistan | The White House](#).

²⁹² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht*. RE: *Verslag // US Coordination call 22 augustus*. Verstuurd op 24 augustus 2021 om 18.06 uur.

Op 24 augustus verzoekt de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken de Verenigde Staten met klem om Nederland zo lang als mogelijk de gelegenheid te geven om mensen te evacueren. De Verenigde Staten geven aan dat er door de militairen wordt gekeken naar het vinden van een juiste balans tussen enerzijds partners en bondgenoten in staat stellen om zo lang mogelijk zoveel mogelijk mensen te kunnen evacueren, en anderzijds de operationele veiligheidsvereisten. Daarnaast geven de Verenigde Staten aan dat wanneer landen onverhoopt toegelaten evacués niet meer zelf kunnen uitvliegen, de Verenigde Staten op zeer beperkte schaal zullen trachten deze personen mee te nemen.²⁹³

De bewindslieden informeren de Kamer bij brief over de laatste stand van zaken in Afghanistan. De brief sluit af met de boodschap die een dag eerder in het bewindsliedenoverleg is vastgesteld: het kabinet houdt er ernstig rekening mee dat niet iedereen tijdig kan worden geëvacueerd.²⁹⁴

2.3.18 Geen oproepen meer om naar het vliegveld te komen (25 augustus 2021)

Op en rondom het vliegveld verandert er iets in de sfeer. Het wordt nog grimmiger, de druk om te vertrekken neemt toe en de spanningen lopen verder op. De taliban lijken een agressievere houding aan te nemen.²⁹⁵ Onder andere bij de North Gate zijn sluipschutters actief en er zijn meer gevechten bij de poort.²⁹⁶ Er is een persoonsbeschrijving beschikbaar van een lid van ISKP dat een aanslag zou willen plegen. De Amerikanen willen, in verband met de naderende sluiting van het vliegveld, op 25 augustus de Abbey Gate sluiten. Na veel diplomatieke druk op de Verenigde Staten vanuit Nederland en partnerlanden besluiten de Amerikanen de Abbey Gate open te houden tot 26 augustus 12.00 uur Kaboeltijd.²⁹⁷

In Den Haag vinden op 25 augustus een technische briefing en een rondetafelgesprek met de Kamercommissie Defensie plaats. Tijdens deze briefing spreken vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de IND over de voortgang van de evacuatieoperatie en reageren zij op (deels operationele) vragen en voorstellen van de Kamerleden. Tijdens deze briefing worden suggesties gedaan om de evacuatie sneller te laten verlopen (waaronder de suggestie om oranje hesjes te gebruiken om zo de zichtbaarheid van het team op het vliegveld te verhogen en het voorstel om een ladder te gebruiken om personen sneller uit het riool, over de muur het vliegveld binnen te halen). Tijdens het rondetafelgesprek met de oud-voorzitter van de militaire vakbond AFMP (Algemene Federatie Militair Personeel), een journalist, een onderzoeker en een Afghanistan-veteraan lopen de emoties soms hoog op. Kamerleden geven aan dat het kabinet zich tot dusver reactief heeft opgesteld en dat het besef van urgentie bij het kabinet ontbreekt, ondanks eerdere waarschuwingen dat de veiligheidssituatie in Afghanistan snel verslechterde.²⁹⁸

Het kabinet acht een zolang mogelijke presentie in Kaboel van belang. In het bewindsliedenoverleg van 25 augustus wordt gesteld dat Nederland niet als een van de eerste partnerlanden Afghanistan moet verlaten, tenzij gedwongen. Het is van belang om zo lang als mogelijk te blijven evacueren.²⁹⁹

²⁹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Verslag // US Coordination call 22 augustus*. Verstuurd op 24 augustus 2021 om 17.42 uur.

²⁹⁴ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 24 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 804.

²⁹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 25 augustus 2021; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 25 augustus 2021 om 17.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁹⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

²⁹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 25 augustus 2021.

²⁹⁸ *Technische briefing voor de commissies van Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid*. Overleg van 25 augustus 2021. Tweede Kamer, 2021A05092, via Debat Gemist; *Rondetafelgesprek voor de commissies van Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid*. Overleg van 25 augustus 2021. Tweede Kamer, 2021A05093, via Debat Gemist.

²⁹⁹ Ministerie van Algemene Zaken. 20210825. *Verslag BWO Afghanistan*.

De ambassadeur in Kaboel heeft ondertussen op 25 augustus, in het verlengde van de hiervoor beschreven diplomatieke druk op de Verenigde Staten, kunnen regelen dat in de ochtend van 26 augustus nog een laatste ronde bij Holland Spot gedaan kan worden. De uiterste mogelijkheid om te vertrekken voor het Nederlandse team is 26 augustus om 21.00 uur. Dat geeft ruimte om nog één nacht en een ochtend evacuatie te kunnen uitvoeren.³⁰⁰ Ondertussen geven de Taliban te kennen het niet meer goed te keuren dat Afghansen worden geëvacueerd. Alleen mensen met paspoorten van andere landen mogen nog weg. Dat verhoogt de spanning rondom het vliegveld behoorlijk.

Vanwege het naderende einde van de evacuatieoperatie, de toenemende ernstige onveiligheid rondom de luchthaven en omdat het ambassadeteam de handen vol heeft aan de vele te evacueren personen op en rond het vliegveld, adviseren de commandant van de taakeenheid KCT en de ambassadeur de crisisorganisatie in Den Haag om geen nieuwe mensen meer op te roepen om naar het vliegveld te komen, maar alles in te zetten op het begeleiden van mensen die al onderweg zijn en die de checkpoints zijn gepasseerd. Aanvankelijk is het verzoek vanuit Den Haag aan het team in Kaboel om nog niet te gaan stoppen met evacueren, maar het advies vanuit Kaboel wordt wel opgevolgd.³⁰¹

Op basis van dit advies wordt in Den Haag besloten dat het niet meer verantwoord is om mensen nog op te roepen om naar het vliegveld te komen. Het ambassadeteam zal tot het laatst mogelijke moment aanwezig blijven om mensen te evacueren.³⁰²

Na dit besluit roept de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken op woensdagavond 25 augustus rond 23.00 uur alle mensen die in de verschillende teams aan het werk zijn (ruim 300 medewerkers) bijeen. Mensen komen naar de zesde verdieping van het pand aan de Rijnstraat, waardoor zichtbaar wordt hoeveel mensen er in Den Haag aan de evacuatieoperatie werken. De secretaris-generaal deelt mee dat aan te evacueren personen die zich dichtbij het vliegveld bevinden, moet worden doorgegeven dat zij een veilig heenkomen moeten zoeken. Aan te evacueren personen die nog niet in de buurt van het vliegveld zijn, moet worden bericht dat er sprake is van een acute dreiging bij het vliegveld en dat zij niet naar het vliegveld moeten komen. Er worden geen nieuwe te evacueren personen meer opgeroepen om naar het vliegveld te komen.³⁰³

Deze instructie is moeilijk te aanvaarden voor meerdere medewerkers van de crisisorganisatie. Zij zijn aangeslagen omdat zij soms dagenlang intensief contact hebben gehad met te evacueren personen en moeten hen nu teleurstellen. Ook blijkt het in de praktijk lastig om de instructie uit te voeren, omdat er niet altijd een helder onderscheid gemaakt kan worden tussen te evacueren personen die zich dichtbij versus wat verder weg van het vliegveld bevinden. Er is daarom vervolgens een algemener bericht opgesteld, waarbij te evacueren personen worden opgeroepen een veilig heenkomen te zoeken, vanwege de dreiging van een aanslag.³⁰⁴

³⁰⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Afghanistan overleg met M en R VERTROUWELIJK*. 25 augustus 2021 om 12.33 uur.

³⁰¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁰² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 25 augustus 2021 om 17.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁰³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁰⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

2.3.19 De laatste dag van de evacuatieoperatie (26 augustus 2021)

In de nacht van 25 op 26 augustus lukt het rond 02.00 uur (Nederlandse tijd) om nog drie bussen met 118 Nederlanders het vliegveld binnen te krijgen (zie paragraaf 3.4.4).³⁰⁵

Om 04.00 uur (Nederlandse tijd) wordt bekend dat er sprake is van een acute terreurdreiging. De Amerikanen en Britten roepen hun landgenoten op om het vliegveld te verlaten. De poorten van het vliegveld zijn gesloten en er zijn geen indicaties dat de poorten op korte termijn weer open zullen gaan.³⁰⁶

Op donderdagochtend 26 augustus wordt duidelijk dat de poorten van het vliegveld dicht blijven. De dreiging van een zelfmoordaanslag is op dat moment zo hoog dat niemand meer geëvacueerd kan worden. Vanuit de crisisorganisatie wordt aan de belteammedewerkers bericht dat de evacuatieoperatie moet worden beëindigd en dat de crisisorganisatie wordt afgeschaald. De belteammedewerkers krijgen te horen dat het vliegveld is gesloten vanwege de ernstige terreurdreiging en dat evacuatie vanaf het vliegveld niet meer mogelijk is. De medewerkers krijgen de instructie hun telefoons uit te zetten.

Bij Buitenlandse Zaken blijft een belteam actief om personen bij HKIA te adviseren en te begeleiden een veilig heenkomen te zoeken. Dit zijn heftige gesprekken, maar alle personen met wie contact is, zijn vóór de zelfmoordaanslag weg bij de Holland Spot.

Omdat de meeste medewerkers van de belteams met hun eigen werktelefoons hebben gewerkt, worden zij op hun eigen telefoons teruggebeld door te evacueren personen. Op basis van een verzoek vanuit een van de belteams en na nadere afstemming tussen Buitenlandse Zaken en Defensie wordt afgesproken de telefoons niet uit te schakelen, maar tot maandag 30 augustus de situatie te monitoren, *stand-by* te staan en bereikbaar te blijven voor te evacueren personen voor het geval zich toch nog een evacuatiemogelijkheid voordoet.

Leden van het tolkenteam nemen een aantal telefoons, waarmee contact met de te evacueren personen is geweest, mee naar de Frederikkazerne om gedurende het weekend na 26 augustus de situatie te monitoren. Zij werken bij toerbeurt dag en nacht door om bereikbaar te zijn (zie ook paragraaf 2.3.19).³⁰⁷

Het besluit om te stoppen met evacueren blijkt terecht. Omstreeks 18.00 uur (Nederlandse tijd) wordt een zelfmoordaanslag gepleegd, precies op de plek waar de Nederlandse special forces stonden.³⁰⁸ Bij de aanslag vallen ruim 170 doden, onder wie 13 Amerikaanse militairen, en ongeveer 200 gewonden.³⁰⁹ Het Nederlandse team heeft kort daarvoor de Holland Spot verlaten en is daarmee op tijd in veiligheid. De mensen met bestemming Nederland die nog op het vliegveld zijn, worden onder begeleiding van het Nederlandse team allemaal geëvacueerd.³¹⁰ Als laatste vliegen de special forces, de BSB, de ambassadeur, de defensieattaché en het consulaire ondersteuningsteam uit naar Islamabad, om de volgende dag aan te komen in Nederland.

³⁰⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 08.30 uur. Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁰⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 08.30 uur. *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 08.30 uur.

³⁰⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 08.30 uur. *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 08.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁰⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 16.00 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁰⁹ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin 26/08*. Verstuurd op 26 augustus 2021 om 21.05 uur.

Nederland heeft in de periode van 18 tot en met 26 augustus 2021 22 vluchten uitgevoerd met de C-130 naar Islamabad en 12 vluchten met de C-17 naar Tbilisi. In totaal zijn met deze vluchten 2.155 personen geëvacueerd (waarvan 1.722 naar Islamabad en 433 naar Tbilisi) (zie ook paragraaf 3.6.2).³¹¹ De bewindslieden informeren de Tweede Kamer deze dag over de inwerkingtreding van het vertrekplan en de beëindiging van de evacuatieoperatie.³¹²

2.4 Na 26 augustus

Hieronder en op de volgende pagina zijn in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen tijdens de periode na 26 augustus weergegeven. De ontwikkelingen in en vanuit Den Haag komen in deze tijdlijn aan bod evenals de belangrijkste internationale ontwikkelingen.

Datum/periode	Ontwikkelingen in/vanuit Den Haag	Internationale ontwikkelingen bij de Nederlandse overbrengingsoperatie
27 tot en met 31 augustus 2021	- De ministeries van BZ en Defensie besluiten over te schakelen op een andere werkvorm die nog nader vorm moet krijgen, om door te gaan met overbrengingswerkzaamheden - De plv. secretaris-generaal van BZ mailt betrokkenen bij de crisisorganisatie en de belteams om hen te bedanken voor hun inzet en om aan te geven dat lopende contacten overgedragen moeten worden aan het algemene e-mailadres van BZ	
Eerste week september	- Bezoek minister BZ aan Qatar, Pakistan en Turkije voor onderzoek naar alternatieve overbrengingsroutes - Besluit om de Nederlandse ambassade van Kaboel in Doha te vestigen - Besluit bewindsliedenoverleg om nieuwe verzoeken tot evacuatie, die in mailbox binnenkomen, niet meer te registreren - Besluit in crisisberaad dat overbrengingsroute via Doha meest kansrijk is en dat andere routes op dit moment geen reële mogelijkheid zijn. Enkel personen met een buitenlands paspoort kunnen via deze route worden overgebracht - De Tweede Kamer ontvangt een feitenrelaas over de evacuatieoperatie	- De Nederlandse ambassade van Kaboel vestigt zich in Doha - Kleine groepen personen met een buitenlands paspoort komen via landroutes in Pakistan en Iran aan waar ze worden opgevangen door ambassades en SCOT'ers. Enkele dagen later vertrekken zij met een vlucht naar Nederland
9 september 2021	Alle geregistreerde tolken die in aanmerking komen voor overbrenging worden gemaild	De eerste groep mensen met eindbestemming Nederland wordt via Doha overgebracht
14 september 2021	- De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd over ontwikkelingen bij de overbrenging - De Tweede Kamer ontvangt de beantwoording van 493 ingediende Kamervragen naar aanleiding van het feitenrelaas over de evacuatieoperatie - Vanaf deze datum wordt gebeld met geregistreerde tolken die in aanmerking komen voor overbrenging. Er wordt een nieuw deftolkenteam@minbuza.nl-emailadres aangemaakt dat tot 16 mei 2022 in gebruik blijft. Bij dit emailadres worden nieuwe aanvragen van tolken, van niet-tolken die vallen onder motie-Belhaj en van personen die vallen onder de speciale voorziening geregistreerd	

³¹¹ Ministerie van Defensie (2021). *Feitenrelaas NLD SOF*. 3 september 2021; Ministerie van Defensie (2021). 20210902 *Feitenrelaas Afghanistan Directie Operaties_V0.3*. 2 september 2021; *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

³¹² De minister van Defensie, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 26 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 809; De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 26 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 805.

Datum/periode	Ontwikkelingen in/vanuit Den Haag	Internationale ontwikkelingen bij de Nederlandse overbrengingsoperatie
15 september 2021, 's ochtends	Volkskrant publiceert artikel met informatie die voor Kamerleden nieuw is, waaronder informatie over de '60/3-kwestie' (te evacueren familieleden van lokale ambassademedewerkers)	
15 september 2021, 's middags tot 's nachts	- De Tweede Kamer debatteert over de evacuatieoperatie, de interactie tussen Kamer en kabinet en over de informatievoorziening van het kabinet - Een motie van afkeuring van de handelwijze van de minister van Defensie wordt aangenomen, evenals een motie waarin wordt uitgesproken dat het kabinet onverantwoord heeft gehandeld in relatie tot de veiligheid van lokaal ambassadepersoneel en waarbij de minister van BZ wordt aangewezen als eindverantwoordelijke voor de evacuatieoperatie	
16 september 2021	De minister van BZ treedt af	
17 september 2021	- De minister van Defensie treedt af - De centrale mailbox wordt gesloten voor nieuwe aanmeldingen, maar blijft beschikbaar als archief voor lopende en afgehandelde zaken	
21 september 2021	De nieuwe ministers van BZ en Defensie treden aan	
September 2021		Pakistan International Airlines (PIA) biedt diverse ambassades, waaronder de Nederlandse ambassade in Islamabad, aan om overbrengingsvluchten te verzorgen. BZ maakt in oktober één keer gebruik van deze route
11 oktober 2021	- Nadere criteria voor de uitvoering van motie-Belhaj worden vastgesteld - Afzenders van mails in de centrale mailbox ontvangen een bericht dat de mailbox gesloten is - De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de nadere criteria voor de uitvoering van motie-Belhaj en over de omgang met e-mailverzoeken die via kabul@minbuza.nl zijn binnengekomen	
12 oktober 2021		Via de PIA-route worden 46 Afghanen met bestemming Nederland overgebracht
14 oktober 2021		PIA stopt met het aanbieden van overbrengingsvluchten vanwege de dreiging van de taliban
5 november 2021	Het Afghanistan Overbrengingsproject ('AOP') wordt ingesteld om de overbrenging organisatorisch te regelen en overbrengingsverzoeken te toetsen. Buitenlandse Zaken neemt de verantwoordelijkheid voor het AOP	
1 augustus 2023	Het AOP wordt opgeheven	

2.4.1 Verkenning alternatieve evacuateroutes

Dat er na 26 augustus niet meer via het vliegveld geëvacueerd kan worden, betekent niet dat de evacuatieoperatie is afgerond. Er zijn nog mensen achtergebleven in Afghanistan die in aanmerking komen voor overbrenging naar Nederland. Dat betekent dat in de nafase nog mensen naar Nederland gehaald moeten worden.

Ondanks de afschaling blijven verschillende teams bij de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zich inspannen om Afghanen naar Nederland over te brengen.³¹³ Er wordt besloten om over te schakelen op een andere werkwijze die nog nader vorm moet krijgen (zie paragraaf 2.4.5).

Op 31 augustus stuurt de plaatsvervangend secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken een email naar alle betrokkenen bij de crisisorganisatie en de verschillende teams om hen te bedanken voor hun inzet en om mee te delen dat alle nog lopende contacten met Afghanen overgedragen moeten worden aan het algemene e-mailadres bij Buitenlandse Zaken.

In het crisisberaad worden in deze periode verschillende alternatieve evacuateroutes verkend, zoals het gebruikmaken van vluchten van de nationale luchtvaartmaatschappijen van Qatar en Pakistan en landroutes via Pakistan of Iran.³¹⁴ Via diplomatieke wegen wordt verkend of de alternatieve routes überhaupt uitvoerbaar zijn en of Nederland kan rekenen op de vereiste medewerking van de landen in de regio. Om dat te onderzoeken, reist minister Kaag van Buitenlandse Zaken begin september naar Qatar, Pakistan en Turkije.³¹⁵ Tijdens het bezoek aan Qatar wordt besloten dat de Nederlandse ambassade van Afghanistan gevestigd zal worden in Doha.³¹⁶ In het weekend van 4 en 5 september reist een tijdelijk zaakgelastigde naar Doha.³¹⁷

De uitkomst van het onderzoek naar alternatieve evacuateroutes is dat de route via Doha het meest kansrijk is. Voor de Doha-route wordt gebruik gemaakt van vluchten van Qatar Airways, de nationale luchtvaartmaatschappij van Qatar. Dit wordt tijdens het crisisberaad van 6 september vastgesteld. De minister van Buitenlandse Zaken gaat ermee akkoord dat dit de route is om de evacuatieoperatie voort te zetten. Een belangrijke beperking is echter dat alleen personen met een buitenlands paspoort via deze route geëvacueerd kunnen worden. Op dat moment lijken overige evacuatieopties geen reële mogelijkheid.³¹⁸

Op 9 september worden voor het eerst mensen vanaf het vliegveld van Kaboel met een vlucht van Qatar Airways overgebracht.³¹⁹ De medewerkers van de ambassade in Qatar spelen een belangrijke rol in de organisatie van de Doha-route. Zij kopen tickets voor de evacués en onderhandelen met de Qatari die op hun beurt weer onderhandelen met de taliban. Wanneer de eerste vluchten in Doha aankomen, worden er SCOT'ers geplaatst op de ambassade zodat zij kunnen helpen met de opvang van evacués en het checken van personalia.³²⁰

³¹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Stavaza/afspraken over mailverkeer, lijstenmanagement en uitvoering motie-Belhaj*. Verstuurd op 31 augustus 2021 om 16.56 uur.

³¹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 1 september 2021, 15.00 uur.

³¹⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 1 september 2021, 15.00 uur.

³¹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Voorlopige Annotatie ministerraad 3 september 2021*.

³¹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 2 september 2021, 14.00 uur.

³¹⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan 6 september 2021*; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³¹⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan 9 september 2021*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Bulletin Afghanistan 09/09*. Verstuurd op 9 september 2021 om 18.07 uur.

³²⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Na hun aankomst in Doha moeten evacués soms een paar dagen in Qatar overbruggen voordat hun vlucht naar Nederland vertrekt. Gedurende die dagen worden ze ondergebracht in de huizen die de Qatari hebben gebouwd om voetballers te huisvesten tijdens het WK voetbal dat in het najaar van 2022 zal plaatsvinden.³²¹

Hoewel de Doha-route wordt aangewezen als de alternatieve evacuateroute voor de nafase, zijn er ook mensen die via landroutes Pakistan of Iran bereiken. In het crisisberaad van 6 september wordt gemeld dat een groep van 48 Nederlanders en tolken over land in Pakistan is aangekomen. Deze mensen zijn door de Nederlandse ambassade in Pakistan opgevangen, waar op dat moment ook twee SCOT'ers zijn geplaatst om mensen uit Afghanistan te begeleiden.³²² De mogelijkheden om deze groep naar Nederland te laten vliegen worden onderzocht.³²³ In de tussentijd wordt de groep in Islamabad opgevangen door medewerkers van IOM, nadat het ministerie van Buitenlandse Zaken hiervoor een contract heeft afgesloten met deze partij. Uiteindelijk vertrekt de groep op woensdag 15 september met een chartervlucht vanuit Islamabad naar Nederland.³²⁴

De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd over deze ontwikkelingen. De bewindslieden delen in de Kamerbrief mee dat het sinds 26 augustus niet meer mogelijk is om op grote schaal mensen naar Nederland over te brengen, maar dat Nederland waar mogelijk wel gebruik maakt van vluchten van andere landen om personen over te brengen.³²⁵

2.4.2 Het PIA-aanbod

In september 2021 is de hoop dat de Turken en Qatari – net als in een eerdere periode – controle krijgen over HKIA. Dat zou commerciële vluchten van onder andere Pakistan International Airlines (PIA) mogelijk maken. Westerse ambassades in Islamabad (waaronder de Nederlandse ambassade) hebben hierover contact met PIA, waarna PIA een aanbod doet om evacuatievluchten te verzorgen. Dit aanbod wordt onderzocht door het ministerie van Buitenlandse Zaken als een van de alternatieve overbrengingsroutes.

De optie houdt in dat mensen vanaf het vliegveld in Kaboel worden geëvacueerd met een gecharterde vlucht van PIA.³²⁶ Het aanbod aan Nederland betreft het charteren van een heel toestel met in totaal 329 stoelen. Aan dit aanbod zijn enkele voorwaarden verbonden:

- Evacués moeten zelf naar het vliegveld in Kaboel komen. Dat is riskant. Reizen door de stad is erg onveilig vanwege de talibanchekpoints en het is niet zeker dat de evacués door de veiligheidschecks komen.
- Evacués moeten een geldig paspoort en een Pakistaans visum hebben. Het verkrijgen van een paspoort in Afghanistan is het grootste probleem. Het visum moet online worden aangevraagd, dat lukt vaak niet.
- Voordat mensen instappen in Kaboel, moet worden gecheckt of deze mensen inderdaad kunnen worden geïdentificeerd als de mensen die voor overbrenging naar Nederland in aanmerking komen. PIA geeft aan dit te kunnen checken.
- Voor de vlucht van Pakistan naar Nederland is het daarnaast nodig beveiliging mee te laten reizen. Dat blijkt op te lossen.

³²¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³²² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan 6 september 2021*; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³²³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Bulletin Afghanistan 09/09*. Verstuurd op 9 september 2021 om 18.07 uur.

³²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Afghanistan bulletin 13/9*. Verstuurd op 13 september 2021 om 19.39 uur.

³²⁵ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 808.

³²⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Terugkoppeling Duitse M Islamabad*. Verstuurd op 2 september 2021 om 22.42 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Er zijn hoge kosten verbonden aan deze optie, maar daarvoor zijn middelen beschikbaar gemaakt. De kosten zijn, zo is de commissie in verschillende gesprekken expliciet gemeld, geen onderdeel geweest van de afweging om wel of niet van dit aanbod gebruik te maken. *‘Als er mensen geëvacueerd zijn met Herculesen, doen die paar tonnen er echt niet meer toe.’* De afweging om wel of niet gebruik te maken van dit aanbod, is gemaakt op basis van veiligheidsrisico's en de praktische uitvoerbaarheid.³²⁷

Onder de mensen die in aanmerking komen voor overbrenging, zijn niet genoeg mensen met een paspoort om de 329 stoelen te vullen. Er is onderzocht hoeveel paspoorthouders op dat moment overgebracht kunnen worden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft daarom de voorkeur aan de optie om kleinere groepen evacués met paspoorten toe te voegen aan PIA-vluchten die door andere landen gecharterd zijn en waarop nog stoelen beschikbaar -zijn.³²⁸

Met deze kleinere groepen te evacueren personen is in de tweede helft van september contact gezocht om te vragen of ze a) een paspoort hebben; en b) bereid zijn het risico te nemen om zelf naar het vliegveld te gaan. Als dat zo is, dan kan de Nederlandse overheid een vlucht regelen. Uit deze inventarisatie blijkt dat 46 mensen van deze optie gebruik willen maken. Zij worden op 1 oktober gebeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken met de instructie om bij het PIA-kantoor in Kaboel een door Nederland betaald ticket en een visum voor Pakistan op te halen.³²⁹

Het duurt een kleine twee weken voordat dit toestel daadwerkelijk vertrekt. Na drie keer uitstel zijn op dinsdagmiddag 12 oktober met een PIA-vlucht 46 Afghanen met bestemming Nederland naar Islamabad overgebracht. Deze mensen zijn aanvankelijk door de taliban tegengehouden op het vliegveld. De Nederlandse ambassadeur in Pakistan heeft op dat moment vanaf het vliegveld van Islamabad – via de *station manager* van PIA – met een aanwezige op het vliegveld in Kaboel gebeld om mensen door de toegangscontrole het vliegtuig in te praten.

Vanwege de grote risico's voor de mensen die naar het vliegveld moeten komen en de niet-praktische uitvoerbaarheid is van de PIA-route eenmalig gebruik gemaakt. Aanvankelijk was wel het idee om het na 12 oktober nogmaals te proberen voor een grotere groep, maar PIA is op 14 oktober met deze optie gestopt vanwege de dreiging van de taliban. Voor mensen met de juiste papieren was de Doha-route mogelijk en werkte deze route goed. Van de Doha-route is tot en met begin december 2021 gebruik gemaakt.

De commotie die in Nederland is ontstaan³³⁰ over de PIA-optie is te verklaren uit het gegeven dat Amerikanen en Canadezen in de tweede helft van september wel veel mensen hebben geëvacueerd met PIA-vluchten. Dat kon omdat van Amerikaanse en Canadese ngo's nog veel mensen in Afghanistan aanwezig waren die over een Afghaans paspoort beschikten (één van de voorwaarden van PIA). Ook hadden de Amerikanen en Canadezen nog mensen ter plekke (medewerkers van ngo's) die te evacueren personen konden begeleiden naar het vliegveld in Kaboel.

³²⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³²⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Operationaliseringsoverleg*. 30 september 2021.

³²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht*. *Evac sinds 26/8*. Verstuurd op 1 oktober 2021 om 17.37 uur.

En gebaseerd op meerdere gesprekken.

³³⁰ Op 15 februari 2022 bericht de NOS dat Nederland eind september 2021 een door PIA aangeboden vlucht heeft afgeslagen. Op 31 maart 2022 bericht de NOS opnieuw over het PIA-aanbod, dat 'politieke afbreukrisico's' een rol speelden bij het afwijzen van het PIA-aanbod.

Voor de Nederlandse overheid was het niet mogelijk een dergelijke rol te vervullen. Veel relevante contactpersonen van de Nederlandse overheid in Afghanistan, mensen die mogelijk een dergelijke rol hadden kunnen vervullen, waren al vertrokken tijdens de evacuatiefase of kort daarna. Op kleine schaal is er vanuit Nederland wel contact geweest met de mensen die de Amerikanen en Canadezen beschikbaar hadden.³³¹

Een reden voor de commotie is ook de indruk van Kamerleden dat het aanbod is afgeslagen vanwege een gebrek aan opvangplekken in Nederland. De Kamer vraagt het kabinet tijdens een plenair debat in maart 2022 om uitleg en wil weten of de volle asielopvang in Nederland een reden is geweest om het aanbod af te slaan. Minister Hoekstra van Buitenlandse Zaken zegt in dit debat dat de veiligheid steeds het ankerpunt is geweest waar de ministeries naar keken, in combinatie met de vraag of de ministeries het vermogen hebben om het op de grond praktisch te regelen. De grote angst van de minister was een aanslag op een grote groep mensen, met nog meer leed, daarom kozen de bewindspersonen voor ‘kleinere stappen.’ De minister benadrukt dat geld en binnenlandse politieke afbreukrisico’s op geen enkele manier een rol hebben gespeeld bij het besluit.³³²

2.4.3 Bepalen nog over te brengen personen

Na de evacuatiefase is niet alleen de vraag *hoe* mensen nog naar Nederland overgebracht kunnen worden nu het vliegveld gesloten is voor militaire evacuatievluchten, maar ook *wie* daarvoor nog in aanmerking komen. De werkafspraken voor de tolken betreffen een zogenoemde openeinderegeling. Dat wil zeggen dat de werkafspraken nog steeds van kracht zijn en dat tolken en hoog-profielmedewerkers nog altijd een aanvraag kunnen indienen om in aanmerking te komen voor overbrenging naar Nederland. Ook de Nederlanders die zich nog in Afghanistan bevinden, komen nog altijd in aanmerking voor overbrenging naar Nederland.³³³ Er wordt wel een deadline gesteld tot wanneer zij zich kunnen aanmelden voor door Nederland gefaciliteerde overbrenging. Na het verstrijken van die deadline moeten de Nederlanders hun reis zelf organiseren (zie paragraaf 3.4).

De discussie na de evacuatiefase richt zich op de vraag hoe verder uitvoering gegeven kan worden aan de motie-Belhaj. Een groot aantal nog over te brengen personen valt onder deze motie. Er is geen discussie over de mensen die vallen onder de motie-Belhaj en die in de evacuatiefase al zijn opgeroepen om naar het vliegveld te komen, maar het vliegveld niet tijdig hebben weten te bereiken: zij komen nog in aanmerking voor overbrenging naar Nederland.³³⁴ Minder duidelijk is dat voor personen die menen te vallen onder de motie-Belhaj, die ook een verzoek tot evacuatie hebben ingediend, maar die tijdens de evacuatiefase nog geen oproep hebben ontvangen.

Ook na de evacuatiefase komen er nog evacuatieverzoeken binnen via kabul@minbuza.nl. Per dag komen circa 1.500 e-mails binnen en op 31 augustus bevat de mailbox 14.000 à 15.000 berichten. Buitenlandse Zaken stelt een team van medewerkers samen dat de mailbox blijft sorteren. Veel van de binnenkomende e-mails zijn van mensen die een beroep doen op de motie-Belhaj.³³⁵

³³¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³³² *Stenogram van een plenair debat over de stand van zaken rondom de evacuatie in Afghanistan*. Overleg van 31 maart 2022. Tweede Kamer, TK 67-13-1.

³³³ De Nederlandse overheid heeft overigens geen wettelijke verplichting om Nederlanders bij crises in het buitenland te evacueren en kan er in voorkomend geval voor kiezen niet tot evacuatie over te gaan (bron: Staat van het Consulaire 2018).

³³⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Crisisberaad Afghanistan*. 27 september 2021.

³³⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Stavaza/afspraken over mailverkeer, lijstenmanagement en uitvoering motie-Belhaj*. Verstuurd op 31 augustus 2021 om 16.56 uur.

In het bewindsliedenoverleg van 3 september wordt besloten dat aanvragen die via kabul@minbuza.nl binnenkomen, niet meer worden geregistreerd.³³⁶ Reden voor dit besluit is dat naarmate de tijd verstrijkt, er zich onder de nieuwe aanmelders steeds minder acute gevallen bevinden. Het risico is dat door het grote aantal aanmeldingen de meest kwetsbare Afghanen en ook de Nederlanders die zich nog in Afghanistan bevinden in het gedrang komen, aldus de schriftelijke terugkoppeling van het BWO.³³⁷

Op 9 september wordt een mail gestuurd naar alle geregistreerde tolken die in aanmerking komen voor evacuatie. Vanaf 14 september wordt er ook met hen gebeld. Om verdere uitvoering te kunnen geven aan de werkafspraken voor de tolken wordt er vanuit Defensie een nieuw mailadres aangemaakt (deftolkenteam@minbuza.nl). Dit mailadres blijft tot 16 mei 2022 in gebruik. Op dit mailadres komen ook aanvragen binnen van tolken die zich nog niet eerder hadden gemeld en van personen die vallen onder de speciale voorziening. Alle aanvragen worden geregistreerd (zie paragraaf 3.5.4 voor een nadere toelichting op deze voorziening en paragraaf 3.2.10 voor een toelichting op de werkzaamheden van het tolkenteam).

De mailbox kabul@minbuza.nl wordt op 17 september 2021 gesloten voor nieuwe aanmeldingen. Met het oog op het Kamerdebat van 15 september, wordt de Tweede Kamer per brief van 14 september over deze aanstaande sluiting geïnformeerd. Volgens deze Kamerbrief zijn er op 14 september 23.000 mails ontvangen van of over personen die in aanmerking menen te komen voor overbrenging in het kader van de motie-Belhaj.³³⁸ In een latere Kamerbrief van 11 oktober wordt gesproken over ongeveer 35.000 e-mails van circa 20.000 unieke adressen waarin een beroep wordt gedaan op de motie-Belhaj. De hoeveelheid mails die niet gerelateerd wordt aan de motie-Belhaj, wordt in de Kamerbrief van 11 oktober niet nader toegelicht.³³⁹

Na het sluiten van de mailbox is de vraag ook hoe om te gaan met de mensen die zich via de mailbox hebben aangemeld om op basis van de motie-Belhaj te worden overgebracht naar Nederland. Om verdere uitvoering te kunnen geven aan de motie-Belhaj, wordt in de maand september binnen het kabinet gediscussieerd over criteria om te bepalen wie in aanmerking komt voor overbrenging naar Nederland. Deze criteria worden besproken met ngo's. De ngo's leveren input, maar niet voor alle ngo's geldt dat zij ook kunnen instemmen met de criteria die uiteindelijk worden vastgesteld (zie paragraaf 3.5.4).³⁴⁰

Op 2 oktober publiceert het Algemeen Dagblad een interview met staatssecretaris Broekers-Knol. Dit interview stond al langer gepland. In het interview komen onder andere de volle asielopvang en de opvang van Afghaanse evacués aan bod. Ook de e-mails die door Afghanen zijn verstuurd naar het mailadres van Buitenlandse Zaken komen ter sprake. In het interview wordt op basis van het aantal e-mails een rekensom gemaakt dat mogelijk 100.000 Afghanen naar Nederland willen komen. Dat zou Nederland niet aankunnen. Kort na publicatie van dit interview heeft de staatssecretaris haar excuses aangeboden. Het interview was bedoeld om problemen in de opvang in algemene zin toe te lichten en was niet zozeer bedoeld om in te gaan op wat er op dat moment in Afghanistan gebeurde.

³³⁶ Ministerie van Defensie (2021). *Emailbericht. Verslag BWO 3-9*. Verstuurd op 7 september 2021 om 13.12 uur.

³³⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *210903 BWO final*.

³³⁸ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 808.

³³⁹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 860.

³⁴⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Op 11 oktober worden de omschrijving van de afgebakende groepen en de criteria vastgesteld en gedeeld met de Tweede Kamer. De criteria bepalen wiens overkomst naar Nederland nog zal worden gefaciliteerd. De bewindspersonen onderscheiden twee bijzondere groepen:

- Medewerkers (en hun kerngezinnen) van een project dat gefinancierd wordt met gelden van Buitenlandse Zaken/Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, op het gebied van sociale vooruitgang, vrede en veiligheid of duurzame ontwikkeling. Medewerkers kunnen worden aangedragen door in Nederland gevestigde ngo's als zij sinds 1 januari 2018 tenminste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor het desbetreffende ontwikkelingsproject in een publieke, zichtbare functie en hun identiteit en Afghaanse nationaliteit kan worden vastgesteld;
- Personen (en hun kerngezinnen) die in de afgelopen twintig jaar voor Defensie of EUPOL in Afghanistan hebben gewerkt in een voor het publiek zichtbare functie. Ook zij moeten aantonen dat zij ten minste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor Defensie en/of voor een Nederlandse EUPOL-functionaris. Ook van hen moet de identiteit en Afghaanse nationaliteit vast te stellen zijn.

In aanvulling op deze twee bijzondere groepen schrijven de bewindspersonen dat het kabinet een extra inspanning wil plegen voor (fixers van) journalisten en mensenrechtenverdedigers. Het kabinet zet zich internationaal in om voor deze mensen iets te doen, in het bijzonder voor fixers die substantieel voor Nederlandse media hebben gewerkt.

In gesprekken met de commissie is aangegeven dat de criteria zodanig zijn bepaald dat het aantal nog over te brengen personen niet te hoog zou worden. *'Er is gewerkt aan de criteria om de grote, ongedefinieerde groep ngo-medewerkers compacter te maken.'* Met name over het leggen van de grens bij het jaartal 2018 is discussie geweest. Ngo's geven daarover aan dat medewerkers die langer geleden voor een ontwikkelingsproject hebben gewerkt, soms meer gevaar lopen dan medewerkers die na 2018 voor een ngo of ontwikkelingsproject hebben gewerkt. Ook is gezegd dat de keuze om de criteria strikt te formuleren, te maken had met de context van het asiel- en migratiebeleid. In het kabinet was geen meerderheid voor ruimhartig asielbeleid. Met de motie-Belhaj was ruimte gecreëerd ten opzichte van het restrictieve asielbeleid. Deze ruimte is vervolgens weer ingeperkt met het afbakenen van de groepen en het vaststellen van de criteria.³⁴¹

De groepen die wel in de motie-Belhaj staan, maar die nu niet meer in aanmerking komen voor gefaciliteerde overbrenging, worden aangemerkt als risicogroep in het Nederlandse asielbeleid. Dat betekent dat zij bij aankomst in Nederland reeds met geringe individualiseerbare indicaties in aanmerking komen voor asiel als zij kunnen aantonen tot de risicogroep te behoren (zie paragraaf 3.5.4).³⁴²

In de brief van 11 oktober informeren de bewindspersonen de Kamer niet alleen over de criteria die zijn vastgesteld, maar ook over hoe omgegaan zal worden met de overige e-mailverzoeken die via kabul@minbuza.nl zijn binnengekomen. De e-mails die betrekking hebben op de tolken en Nederlanders zijn inmiddels apart genomen. De e-mails in de map 'motie-Belhaj' zijn opgenomen in een database van Buitenlandse Zaken. Mochten de afzenders van deze e-mails asiel aanvragen in Nederland, dan kan de IND op verzoek en met toestemming van de aanvrager toegang krijgen tot relevante informatie in die database.³⁴³ Tevens wordt op 11 oktober naar ieder uniek e-mailadres een bericht gestuurd dat de mailbox is gesloten.³⁴⁴

³⁴¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁴² De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 860; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁴³ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 860; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁴⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Medewerkers van Buitenlandse Zaken geven aan dat de betrouwbaarheid van de informatie in de e-mails in de map 'motie-Belhaj' moeilijk te beoordelen is en dat het lastig is om de identiteit van afzenders vast te stellen. Daarom is het niet mogelijk om de e-mails aan de hand van de vastgelegde criteria te beoordelen om zo te bepalen wie nog voor overbrenging in aanmerking komen. Met de ngo's is daarom, voorafgaand aan het publiceren van de Kamerbrief van 11 oktober, afstemming geweest over een ander proces. Dit proces houdt in dat aan ngo's wordt gevraagd om – met behulp van de criteria – de personen, met wie zij in Afghanistan werkten en die in aanmerking komen voor overbrenging, te selecteren en aan te melden bij Buitenlandse Zaken. Melden kan via een digitaal portaal waar ook informatie moet worden ingevoegd die duidelijk maakt waarom de persoon voor overbrenging in aanmerking komt. Zo ontstaat er een beeld van wie er nog op basis van de motie-Belhaj naar Nederland overgebracht moeten worden.³⁴⁵

De omschrijvingen van afgebakende groepen en de vaststelling van de criteria in de Kamerbrief van 11 oktober maken dat personen, die eerder op basis van de motie-Belhaj in aanmerking kwamen (of meenden te komen) voor evacuatie, nu niet meer in aanmerking komen. Daarbij gaat het bijv. om medewerkers van in Nederland gevestigde ngo's die vóór 2018 aan ontwikkelingsprojecten hebben gewerkt, medewerkers die aan ontwikkelingsprojecten hebben gewerkt die indirect werden gefinancierd door de Nederlandse overheid en medewerkers die voor Nederlandse ontwikkelingsprojecten werkten maar van wie de werkgever niet in Nederland gevestigd is.

De circa 150 personen die op basis van de motie-Belhaj tijdens de evacuatiefase een oproep hebben gekregen om naar het vliegveld te komen, maar nog niet zijn geëvacueerd, komen nog wel in aanmerking voor overbrenging.³⁴⁶ Ook als zij niet voldoen aan de criteria zoals die zijn geformuleerd in de Kamerbrief van 11 oktober (zie paragraaf 3.5.4).

2.4.4 Kamerdebat over evacuatieoperatie en aftreden ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie

Op 15 september vindt een plenair debat in de Tweede Kamer plaats over de situatie in Afghanistan. Een week eerder ontvangen de Kamerleden een feitenrelaas over de evacuatieoperatie. De Kamercommissie Defensie heeft op 17 augustus om dit feitenrelaas gevraagd. Andere input van het kabinet voor het plenaire debat zijn de voortgangsbrieven van 14 september 2021³⁴⁷ en de antwoorden op 493 Kamervragen over het feitenrelaas. Het kabinet heeft de Kamerbrief en de antwoorden op de vragen naar aanleiding van het feitenrelaas de avond voorafgaand aan het plenaire debat om 22.30 uur aangeleverd.³⁴⁸

Op de ochtend van het debat publiceert de Volkskrant een artikel over maandenlange verzoeken van de ambassade aan het kabinet om het lokale personeel te evacueren (zie paragraaf 3.3.5). In het artikel wordt opgemerkt dat Den Haag de ambassade verzocht om de evacuatielijst van zestig inwonende en afhankelijke familieleden van lokaal ambassadepersoneel terug te brengen naar drie³⁴⁹ (zie paragraaf 3.3.5 voor een nadere toelichting op de zogenoemde '60/3-kwestie').

³⁴⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁴⁶ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 860.

³⁴⁷ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 808.

³⁴⁸ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806; De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 808; De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Antwoord Kamervragen over feitenrelaas evacuatieoperatie Afghanistan*. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 2021Z15021.

³⁴⁹ Volkskrant.nl, 15 september 2021, *Ambassade Kabul vroeg kabinet al maanden om evacuatie lokaal personeel*.

Daarnaast publiceert de Volkskrant op 15 september 's ochtends een artikel over 'Vijf missers van het kabinet tijdens evacuatieoperatie Kabul'.³⁵⁰ De artikelen bevatten informatie die niet in het feitenrelaas staat dat aan de Kamer is verstrekt. Op het geplande aanvangstijdstip van het plenaire debat verzoeken Kamerleden daarom om de stukken waar de Volkskrant zich op baseert. Op de ochtend van 15 september worden deze stukken bijeen gezocht en naar de Kamer gestuurd. Het debat wordt enkele uren uitgesteld om Kamerleden de stukken te laten bestuderen.³⁵¹

De frustraties en emoties lopen tijdens het debat meermaals hoog op. Kamerleden zijn kritisch over de informatievoorziening van het kabinet en over de volgens hen gebrekkige opvolging die het kabinet aan moties over Afghaanse tolken heeft gegeven. Ook uiten Kamerleden kritiek op een gebrekkige opvolging van signalen van de ambassade en het vermeende Haagse verzoek aan de ambassade om de evacuatielijst voor inwonende en afhankelijke familieleden terug te brengen. Over de aanstaande sluiting van de mailbox kabul@minbuza.nl merken verschillende Kamerleden op dat dit te vroeg is en dat het kabinet daarmee volstrekt voorbij gaat aan de motie-Belhaj. Zij geven aan dat er nog mensen geëvacueerd moeten worden en dat andere landen (zoals het Verenigd Koninkrijk) zonder tijdslimiet aanvragen blijven behandelen. Ook spreken Kamerleden over de onduidelijke aantallen binnengekomen mails. Enkele Kamerleden verwijten de bewindspersonen dat verantwoordelijkheden worden doorgeschoven en dat niemand regie neemt over het dossier. Deze kritiek neemt gedurende het twaalf uur durende debat niet af, mede omdat de bewindspersonen naar elkaar doorverwijzen voor het beantwoorden van bepaalde vragen.³⁵²

Na de schorsing is minister Kaag van Buitenlandse Zaken de eerste bewindspersoon die de Kamer te woord staat. In haar introductie spreekt zij namens het kabinet haar respect uit voor de mensen die zich hebben ingezet voor de evacuatieoperatie en schetst zij de wanhoop van de mensen in Kaboel. De minister geeft aan dat het kabinet verantwoording aflegt over de evacuatie en dat er bittere lessen te leren zijn. Het kabinet heeft volgens minister Kaag namelijk op basis van een aantal aannamen gehandeld die achteraf verkeerd bleken. Zo ging de opmars van de taliban nog sneller dan verwacht en waren de Afghaanse strijdkrachten zwakker dan ingeschat. Hierdoor viel ook Kaboel snel in handen van de taliban, terwijl gedacht werd dat tenminste Kaboel wel langer stand zou houden. Ook waren de risico's rondom en betreffende de luchthaven niet goed ingeschat en was de afhankelijkheid van de Verenigde Staten uiteindelijk groter en belangrijker dan van tevoren gedacht. Na haar introductie gaat minister Kaag specifiek in op vragen van Kamerleden. Over het sluiten van de mailbox en de andere benadering van het Verenigd Koninkrijk zegt zij dat het VK bereid is om 5.000 Afghanen in één jaar op te nemen en dat het VK daar een speciaal programma voor opzet. Over de motie-Belhaj geeft minister Kaag aan dat deze motie de gewenste inzet van het kabinet heeft verankerd om een bredere groep kwetsbare mensen te helpen bij een evacuatie of een veilig vertrek naar Nederland. Het Nederlandse kabinet blijft zich inzetten en wil, in samenwerking met de UNHCR en de IOM, kijken wie voor overbrenging in aanmerking komen op basis van de motie-Belhaj. Met de Kamer wil de minister een quotum bespreken.³⁵³

Minister Bijleveld van Defensie neemt als tweede bewindspersoon het woord. Zij merkt onder andere op dat de mailbox voor tolken geopend blijft. Staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid en minister-president Rutte sluiten de eerste beantwoordingstermijn af.

³⁵⁰ Volkskrant.nl, 15 september 2021, *Vijf missers van het kabinet tijdens evacuatie-operatie Kabul*. De vijf missers die in dit artikel worden genoemd, zijn: 1) Smeebedes ambassade genegeerd; 2) Haagse werkelijkheid belangrijker dan Afghaanse; 3) Aanbod van Fransen niet geaccepteerd; 4) Hardnekkige blokkades ondanks tolkenregeling en 5) Geen regeling voor ander personeel.

³⁵¹ *Stenogram van een plenair debat over de situatie in Afghanistan*. Overleg van 15 september 2021. Tweede Kamer, TK 106-6-1 en TK 106-8-1.

³⁵² *Stenogram van een plenair debat over de situatie in Afghanistan*. Overleg van 15 september 2021. Tweede Kamer, TK 106-6-1 en TK 106-8-1.

³⁵³ *Stenogram van een plenair debat over de situatie in Afghanistan*. Overleg van 15 september 2021. Tweede Kamer, TK 106-6-1 en TK 106-8-1.

De minister-president herhaalt dat het doel van het kabinet is om te kijken wat zij kan doen om mensen zo goed mogelijk te helpen en zo goed mogelijk in veiligheid te brengen. Het kabinet voert de motie-Belhaj naar letter en geest uit.³⁵⁴

Om 01.46 's nachts start de tweede termijn van de Tweede Kamer. Kamerleden dienen 23 moties in. Een van de moties die wordt aangenomen is de motie van het lid Piri c.s., over het afkeuren van de handelwijze van minister Bijleveld van Defensie. De motie geeft daarvoor drie redenen: 1) dat de oproep van het kabinet om alle Afghaanse tolken voor het einde van de Nederlandse militaire aanwezigheid in veiligheid te brengen niet is uitgevoerd; 2) dat er in evacuatieplannen geen rekening is gehouden met de evacuatie van tolken en hun gezinnen; en 3) dat er door dit falen tenminste 22 tolken die voor Nederland hebben gewerkt en hun gezinnen zijn achtergelaten.³⁵⁵

Daarnaast wordt een motie van het lid Piri c.s. aangenomen waarin wordt uitgesproken dat het kabinet onverantwoord heeft gehandeld en de handelwijze van het kabinet wordt afgekeurd. De motie wijst op het feit dat het kabinet in het kader van goed werkgeverschap een zware verantwoordelijkheid had voor de veiligheid van lokaal ambassadepersoneel. Toch is er ondanks herhaalde waarschuwingen van het personeel te lichtzinnig en te laat gehandeld en hierdoor heeft het personeel ernstig gevaar gelopen, aldus de motie. De Kamer zou hierover bovendien te laat en onvolledig geïnformeerd zijn. De motie wijst minister Kaag van Buitenlandse Zaken aan als eindverantwoordelijke voor de evacuatieoperatie.³⁵⁶

Naar aanleiding van de aangenomen motie besluit minister Kaag op 16 september af te treden. De minister geeft daarbij aan dat de Kamer oordeelt dat het kabinet onverantwoord heeft gehandeld en dat zij niet anders kan dan als eindverantwoordelijk minister de consequenties van dit oordeel te aanvaarden. In haar opvatting over democratie en het Nederlandse bestuur moet de minister gaan als het beleid wordt afgekeurd.³⁵⁷

De volgende dag, op 17 september, treedt ook minister Bijleveld af. Hoewel zij in eerste instantie de opdracht wil voltooien om de tolken, die nog in Afghanistan zijn, in veiligheid te brengen, constateert zij dat haar aanblijven onderwerp van discussie is geworden. Zij stelt dat zij daardoor niet meer op een goede manier de verantwoordelijkheid kan dragen voor haar mensen.³⁵⁸

Vier dagen later, op 21 september 2021, treden de nieuwe ministers van Buitenlandse Zaken (Knapen) en Defensie (Kamp) aan.

2.4.5 Het Afghanistan Overbrengingsproject

Na de evacuatieoperatie begint het gesprek hoe de organisatie van de overbrengingsoperatie eruit moet komen te zien. Na een eerder 'interim'-projectteam met een tijdelijke projectleider, wordt op 5 november 2021 het interdepartementale projectteam opgericht dat de werkzaamheden voor de overbrenging zal coördineren en uitvoeren: het Afghanistan Overbrengingsproject (AOP). Het AOP wordt ingesteld door de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid en heeft als opdracht om de evacuatieverzoeken die via het digitale portaal binnenkomen te toetsen en mensen bij een positieve inschatting naar Nederland te laten reizen om de asielprocedure te doorlopen.³⁵⁹

³⁵⁴ *Stenogram van een plenair debat over de situatie in Afghanistan*. Overleg van 15 september 2021. Tweede Kamer, TK 106-6-1 en TK 106-8-1.

³⁵⁵ *Motie van het lid Piri c.s.* Den Haag, 15 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 813.

³⁵⁶ *Motie van het lid Piri c.s.* Den Haag, 15 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 814.

³⁵⁷ Rijksoverheid (2021). *Nieuwsbericht. Verklaring van minister van Buitenlandse Zaken Sigrid Kaag in de Tweede Kamer*. Den Haag, 16 september 2021.

³⁵⁸ CDA (2021). *Verklaring aftreden Ank Bijleveld als minister*. 17 september 2021.

³⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *210903 BWO final*.

De toetsing van aanvragen van mensen die onder de motie-Belhaj vallen, is de verantwoordelijkheid van het AOP. Het AOP houdt zich behalve met het toetsen van aanvragen ook bezig met de organisatorische aspecten van de overbrengingsoperatie, zoals bijvoorbeeld het onderhouden van de contacten met de over te brengen personen en het regelen van tickets en documenten. Voor de controle van aanvragen van tolken en andere hoog-profielmedewerkers werkt het AOP met het tolkenteam van het ministerie van Defensie.³⁶⁰

Aan de oprichting van het AOP gaat een discussie vooraf welk ministerie het voortouw moet nemen bij de overbrengingsoperatie en wie daarvoor de verantwoordelijkheid moet dragen. De betrokken ministeries hebben verschillende redenen om die verantwoordelijkheid niet op zich te nemen: Defensie wil wel verantwoordelijkheid nemen voor de tolken, maar niet voor de andere groepen te evacueren personen, omdat die geen link hebben met Defensie; Buitenlandse Zaken vindt dat Justitie en Veiligheid (in het bijzonder de IND) beter geëquipeerd is om aanvragen te toetsen; en Justitie en Veiligheid benadrukt dat de IND geen ervaring heeft met evacuaties of overbrenging en dat het hier gaat om het beoordelen van aanvragen op afstand. Gezien de rol die de IND heeft voor de beoordeling op grond van het Vluchtelingenverdrag,³⁶¹ acht Justitie en Veiligheid het niet gewenst dat de IND een beoordeling van (toekomstige) asielaanvragen zou uitvoeren van Afghanen die nog in het land van herkomst verblijven. De IND heeft geen ervaring met het op afstand beoordelen (behalve de visumaanvragen van tolken op basis van de werkafspraken voor tolken).

De discussie over wie verantwoordelijk wordt, speelt zich parallel af aan de discussie over de criteria voor de verdere uitvoering van de motie-Belhaj. Uiteindelijk neemt Buitenlandse Zaken de verantwoordelijkheid voor het AOP op zich.³⁶²

In de periode waarin de gesprekken worden gevoerd over de oprichting van het AOP, wordt wel doorgewerkt aan het overbrengen van personen uit Afghanistan.

Op 1 augustus 2023 wordt het AOP opgeheven omdat het aantal nog over te brengen personen uit Afghanistan op dat moment beperkt is.³⁶³ De overbrengingen zijn niet stopgezet, maar ondergebracht binnen de staande organisaties van Buitenlandse Zaken en Defensie.

³⁶⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁶¹ Op verzoek van de commissie toegelicht door Ministerie van Justitie en Veiligheid (2023). 4 augustus 2023.

³⁶² Gebaseerd op meerdere gesprekken; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. terugkoppeling BWO STRIKT VERTROUWELIJK*. Verstuurd op 3 september 2021 om 19.14 uur.

³⁶³ Minister van Buitenlandse Zaken (2023, 4 juli). *Stand van zaken overbrengingen uit Afghanistan* [Kamerstuk]. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2022-2023, 27925, nr. 942.



3. Te evacueren personen

3.1 Inleiding

Bij de evacuatie uit Afghanistan gaat het om verschillende categorieën van personen, te weten: de tolken, lokale medewerkers van de ambassade, Nederlanders in Afghanistan en personen die vallen onder de motie-Belhaj van 18 augustus 2021. Elke categorie heeft een eigen voorgeschiedenis en voor elke categorie is de evacuatie anders verlopen. De paragrafen 3.2 tot en met 3.5 van dit hoofdstuk bevatten de reconstructies van de wijze waarop de evacuatie van de verschillende groepen is verlopen. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk (paragraaf 3.6) gaat in op de aantallen van geëvacueerde en nog te evacueren personen.

3.2 Tolken

3.2.1 Hoofdlijn

Gedurende de twintig jaar waarin Nederland militair actief is geweest in Afghanistan, werkte Defensie samen met lokale tolken. Nederlandse militairen spreken doorgaans geen Pashtu of Dari en Afghanen spreken dikwijls niet goed Engels. Voor alle activiteiten waarbij militairen contact hebben met burgers en overheden, zijn daarom tolken nodig. Deze tolken zijn lokaal ingehuurd. Dat gebeurde in de regel via een internationale organisatie zoals de NAVO, een ander land of private bedrijven (*contractors*).³⁶⁴

Defensie werkte niet alleen samen met tolken, maar ook met andere ‘hoog-profielmedewerkers’. Onder hoog-profielmedewerkers worden verstaan: (voormalige) lokale medewerkers die voor een substantiële periode werkzaamheden hebben verricht voor een Nederlandse militaire missie en die als gevolg hiervan aannemelijk kunnen maken dat zij persoonlijk risico lopen en bescherming nodig hebben. De hoog-profielmedewerkers vallen samen met de tolken onder de werkafspraken voor de tolken.

³⁶⁴ Minister van Defensie. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2015*. Den Haag, 1 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 7.

In de praktijk wordt hiervoor veelal de term ‘tolkenregeling’ gebruikt. Formeel gezien is dit geen regeling, maar betreft het werkafspraken die sinds 2014 worden gehanteerd door de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken en de IND.³⁶⁵

De werkafspraken voor de tolken zijn tot stand gekomen omdat de taliban tolken en andere lokale medewerkers als doelwit beschouwen vanwege hun werk voor westerse troepen.³⁶⁶ De werkafspraken bieden tolken en hoog-profielmedewerkers de mogelijkheid om met hun kerngezin (één huwelijkspartner en hun minderjarige, afhankelijke, ongehuwde kinderen tot 25 jaar) over te komen naar en asiel aan te vragen in Nederland. Om dat te organiseren, zijn in 2014 interdepartementale werkafspraken gemaakt. Deze werkafspraken geven uitvoering aan het kabinetsstandpunt dat lokale medewerkers, die ten behoeve van een Nederlandse militaire missie werkzaamheden hebben verricht en als gevolg hiervan gevaar lopen, op steun kunnen rekenen.

De werkafspraken houden in dat tolken en hoog-profielmedewerkers een aanvraag voor overbrenging en huisvesting in Nederland kunnen indienen bij Buitenlandse Zaken of Defensie. Tot aan de evacuatieoperatie was de route dat aanvragen binnenkomen en geregistreerd worden bij de ambassade in Kaboel. Vervolgens leidde de ambassade de aanvragen door naar de Directie Azië en Oceanië (DAO) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Van daaruit werden de aanvragen doorgeleid naar het directoraat-generaal Beleid van het ministerie van Defensie. Daarnaast beschrijft het document over de werkafspraken uit 2015 dat aanvragen ook bij Defensie kunnen binnenkomen, via de militaire missieleiding. Na de check bij Defensie worden goedgekeurde aanvragen door Buitenlandse Zaken en Defensie doorgeleid naar de IND.

Defensie-tolken en hoog-profielmedewerkers zijn veelal ingehuurd via *contractors*. Een indirect dienstverband is echter geen reden om niet in aanmerking te komen voor de werkafspraken voor de tolken. In de werkafspraken staat hierover dat de juridische relatie leidend, maar niet bepalend is.³⁶⁷

Elke aanvraag wordt door de IND van een advies voorzien en voorgelegd aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Als een aanvraag positief wordt beoordeeld, machtigt de IND de Nederlandse ambassade in Afghanistan tot verstrekking van een inreisvisum. De aanvrager kan vervolgens na aankomst in Nederland een asielaanvraag indienen.³⁶⁸

Deze paragraaf beschrijft de relevante gebeurtenissen in het kader van de uitvoering van de werkafspraken voor de tolken en de evacuatie van de tolken en andere hoog-profielmedewerkers die voor Defensie hebben gewerkt. Ook de tolken die voor de EUPOL-missie hebben gewerkt, komen in deze paragraaf aan bod.

3.2.2 Tijdlijn

Op de volgende pagina's zijn in een tijdlijn de belangrijkste gebeurtenissen weergegeven voor de evacuatie van tolken.

³⁶⁵ Ministerie van Defensie. *Factsheet cijfers tolken+, stand van zaken 4-10-21; Verslag van een schriftelijk overleg voor de vaste commissie van Buitenlandse Zaken*. Vragen zijn voorgelegd op 6 december 2022, beantwoord op 23 februari 2023 en het verslag is vastgesteld op 7 maart 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 925, Nr. 934; *Werkafspraken tolken juli 2015*.

³⁶⁶ Ministerie Justitie en Veiligheid (maart 2015). *Evaluatie werkafspraken*.

³⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 925, Nr. 934; *Werkafspraken tolken juli 2015*.

³⁶⁸ Ministerie Justitie en Veiligheid (maart 2015). *Evaluatie werkafspraken*.

Datum/periode	Gebeurtenis
Juni 2013	De bewindspersonen van BZ, Defensie en VenJ stemmen in met een nota over de veiligheid van Afghanen die voor westerse troepen hebben gewerkt. Het advies is geen collectieve regeling op te stellen voor Afghaanse tolken en andere werknemers
2014	De 'tolkenregeling' start: BZ, Defensie en VenJ maken werkafspraken om tolken en hoog-profielmedewerkers de mogelijkheid te bieden om met hun kerngezin over te komen naar Nederland
14 oktober 2014	- De Tweede Kamer neemt de motie-Eijssink/Bosman aan om terug en vooruit te kijken op het beschermingsbeleid voor tolken en ander lokaal personeel - Motie-Sjoerdsma over het aanmerken van tolken als systematisch vervolgte groep wordt verworpen
2015	De werkafspraken voor de tolken worden geëvalueerd naar aanleiding van motie-Eijssink/Bosman
28 juni 2016	De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de werkafspraken tolken
16 november 2016	Motie-Belhaj over het aanmerken van tolken als systematisch vervolgte groep wordt verworpen
April 2019	- Nederlandse media berichten over Afghaanse tolken (het Nederlands Dagblad rapporteert over vermoorde Afghaanse tolken die in dienst van Defensie hebben gewerkt) - Kamerleden stellen vragen over tolken die zich in de steek gelaten voelen door Nederland, n.a.v. mediaberichtgeving - De minister van Defensie verwijst in haar antwoorden op deze vragen naar de werkafspraken en zegt toe een toelichting te sturen op de werkafspraken en de uitvoering daarvan
Juli 2019	- De minister van Defensie informeert de Tweede Kamer per brief over de werkafspraken voor de tolken en de procedures die worden gebruikt bij de uitvoering van de werkafspraken - De minister van Defensie beantwoordt verdere Kamervragen die gesteld zijn over tolken
September 2019	Het Nederlands Dagblad publiceert een artikel over een Afghaanse tolk van wie de asielaanvraag voor de tweede keer is afgewezen
12 november 2019	De Tweede Kamer neemt motie-Belhaj aan en verzoekt de regering om tolken als systematisch vervolgte groep aan te merken
18 december 2019	Het kabinet merkt tolken aan als systematisch vervolgte groep. Daarmee komen zij in aanmerking voor bescherming in Nederland en ontstaat een collectieve regeling voor tolken
2020	Wegens de coronapandemie is het uitvliegen van tolken van maart t/m september niet mogelijk
Begin 2021	De ambassade in Kaboel geeft aan dat meer capaciteit nodig is voor het uitvoeren van de werkafspraken voor de tolken, en geeft het signaal af dat er behoefte is aan snellere procedures en betere werkafspraken
Maart – juli 2021	De ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie en Veiligheid en de IND nemen diverse maatregelen om de procedures voor tolken te versnellen
April en mei 2021	De voorzitter van de AFMP en een Afghanistan-veteraan die in contact staat met een tolk vragen aandacht voor levensbedreigende situaties waarin tolken zich bevinden
11 mei 2021	Afghanistan-veteranen en veteranenorganisaties publiceren in de Volkskrant een open brief waarin zij het kabinet dringend oproepen om Afghaanse tolken in veiligheid te brengen voordat het te laat is
23 mei 2021	De minister van Defensie doet een uitspraak over oorlogsmisdadigers die misbruik zouden willen maken van regels
27 mei 2021	Besloten technische briefing voor de Tweede Kamercommissie Defensie. Kamerleden krijgen de indruk dat het kabinet te weinig actie onderneemt om tolken naar Nederland te laten komen
1 juni 2021	Een internationale groep betrokkenen, waaronder Nederlandse militaire vakbonden, stuurt per brief een oproep om bescherming te bieden aan <i>Afghan locally engaged civilian staff</i> . De brief is gericht aan de NAVO en aan acht regeringsleiders, waaronder de NL'se minister-president. De brief is bij AZ niet teruggevonden in de registratie van binnengekomen post
2 juni 2021	De Tweede Kamercommissies Defensie en Buitenlandse Zaken debatteren over het tolkendossier. Kamerleden zijn niet overtuigd dat al het mogelijke wordt gedaan om tolken naar Nederland over te brengen
3 juni 2021	- De Tweede Kamer neemt de motie-Piri over, waarin de regering wordt gevraagd om tolken vóór het einde van de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan over te brengen naar Nederland en hen actief te benaderen - BZ stelt vast dat een proceseigenaar op het tolkendossier mist. Defensie herkent zich niet in de kritiek
11 juni 2021	De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd over versnellingen in de procedures voor Afghaanse tolken
Zomer 2021	Een groep mensen die uitgezonden is geweest met de EUPOL-missie vraagt aandacht voor EUPOL-tolken, die volgens hen onvoldoende in beeld zijn bij de Nederlandse ministeries en bij het Europese coördinatiecentrum

Datum/periode	Gebeurtenis
8 juli 2021	- De Tweede Kamercommissie Defensie debatteert over een verschil in interpretatie van de motie-Piri, omdat de Nederlandse militaire aanwezigheid is beëindigd en er nog steeds tolken in Afghanistan zijn. De minister van Defensie geeft aan dat de ambassade nog open is en dat Nederland daarmee nog aanwezig is in Afghanistan - De minister van BZ zegt toe de werkafspraken vertaald online te zetten
26 juli 2021	Een vertaling van de werkafspraken komt online beschikbaar
10 augustus 2021	- Defensie en BZ onderzoeken of militair kan worden uitgevlogen, zodat reisdocumenten niet opgevraagd hoeven te worden - BZ en de IND onderzoeken of afgifte van laissez-passers een mogelijkheid is
11 augustus 2021	- Bewindslieden concluderen dat Nederland met hoge uitzondering geen bezwaar maakt op het reizen met laissez-passers - De Afghaanse regering stemt niet in met het gebruik van laissez-passers - Trouw publiceert een opiniestuk waarin het kabinet wordt opgeroepen om EUPOL-tolken snel naar Nederland te halen
12 augustus 2021	In het crisisonderzoek wordt besloten dat tolken alle documenten dienen te overhandeigen, om een aanzuigende werking te voorkomen. Alleen in uitzonderingsgevallen kan hiervan worden afgeweken
13 augustus 2021	Defensie regelt twee charters voor tolken en een deel van het lokale ambassadepersoneel. De charters staan gepland voor 19 en 23 augustus
14 augustus 2021	In het bewindsliedenoverleg wordt besloten dat tolken die nog geen papieren hebben maar van wie is vastgesteld dat ze voor Nederland hebben gewerkt, ook mee mogen op de geplande chartervluchten
15 augustus 2021	- De taliban nemen Kaboel in, waardoor de geplande chartervluchten voor tolken komen te vervallen - In Den Haag wordt als onderdeel van de crisisorganisatie bij BZ een Defensie-tolkenteam ingericht
16 augustus 2021	De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over wijzigingen in het tolkenbeleid: bijna alle vereisten komen te vervallen. Defensie moet bevestigen dat een persoon als tolk voor Nederland heeft gewerkt en de tolken moeten over een geldig identiteitsbewijs beschikken
17 en 18 augustus 2021	De Tweede Kamer debatteert over het tolkendossier (17 augustus: commissie Defensie, 18 augustus: plenair). Kamerleden verwijten het kabinet nalatig te hebben gehandeld
18 augustus 2021	- In Brussel is overleg tussen landen die deelnamen aan de EUPOL-missie. Dat overleg leidt niet tot concrete afspraken en er wordt niet afgesproken hoeveel EUPOL-tolken ieder land op zal nemen. Om geen tijd te verliezen worden aanvragen van EUPOL-tolken die voor Nederland hebben gewerkt door Nederland in behandeling genomen - De Tweede Kamer debatteert over de evacuatieoperatie. Motie-Belhaj wordt aangenomen - De minister van Defensie en de staatssecretaris van JenV zeggen in de Tweede Kamer toe dat EUPOL-tolken een aanvraag kunnen indienen om met hun kerngezin overgebracht te worden naar Nederland - Het tolkenteam wordt versterkt met een student van het Defensity College
24 augustus 2021	Na een oproep tot versterking voegen extra studenten van het Defensity College zich bij het tolkenteam
25 augustus 2021	Belteammedewerkers krijgen de instructie om evacués op te roepen om een veilig heenkomen te zoeken vanwege de dreiging van een aanslag
26 augustus 2021	Belteammedewerkers worden geïnstrueerd dat de evacuatieoperatie wordt beëindigd en dat niemand meer kan worden geëvacueerd omdat het vliegveld wordt gesloten wegens acute terreurdreiging
17 september 2021	De kabul@minbuza.nl mailbox wordt gesloten voor nieuwe aanmeldingen. Het defensietolkenteam doorzoekt de inhoud van de mailbox en de mailbox deftolkenteam@minbuza.nl wordt opengesteld voor tolken
11 oktober 2021	Nadere criteria voor de uitvoering van motie-Belhaj worden vastgesteld: personen die wel voor een Nederlandse EUPOL-functionaris hebben gewerkt, maar niet als tolk, kunnen aanspraak maken op de motie-Belhaj
6 september 2022	Vertegenwoordigers van VluchtelingenWerk Nederland, de defensievakbonden en een betrokkene die voor EUPOL in Afghanistan heeft gewerkt, sturen een brief aan de ministers van BZ en Defensie over EUPOL-medewerkers die voor overbrenging zijn afgewezen omdat hun functie niet zichtbaar zou zijn
6 augustus 2023	Het NRC schrijft over bijna 100 militaire bewakers van Nederlandse bases die voor Defensie werkten, wiens verzoeken voor overbrenging zijn afgewezen
15 augustus 2023	Kamerleden stellen vragen aan het kabinet over de omgang met bewakers en vragen om bevestiging dat de militaire bewakers onder de werkafspraken voor de tolken vallen

3.2.3 Interdepartementale werkafspraken tolken (juni 2013 – 2014)

In juni 2013 sturen de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie de nota ‘Regeling Afghanen die voor Nederland in Afghanistan werkzaam zijn geweest’ naar de Kamer. In de nota staat dat door de afbouw van de internationale troepenmacht in Afghanistan de kwestie van de veiligheid van Afghanen die voor westerse troepen hebben gewerkt, steeds meer (media)aandacht krijgt. Het advies is om geen aparte collectieve regeling op te stellen voor Afghaanse tolken en andere werknemers die rechtstreeks voor Nederland werken of gewerkt hebben. Een collectieve regeling instellen zou betekenen dat de tolken die voor Nederland hebben gewerkt *als groep* in aanmerking komen voor bescherming. Reden hiervoor is dat het aantal Afghanen dat direct in dienst van Nederland was, klein is. Zij werden in de regel ingehuurd door de NAVO of door Duitsland. Daarom wordt het logischer gevonden om individuele aanvragen apart te behandelen en wordt het advies om geen aparte collectieve regeling op te stellen door het kabinet overgenomen.³⁶⁹

Er wordt in 2013 geen aparte collectieve regeling opgesteld. De betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie) maken in plaats daarvan in 2014 interdepartementale werkafspraken die specifiek betrekking hebben op Afghaanse tolken en andere lokale medewerkers. Het gaat hierbij om werkafspraken tussen de betrokken ministeries die richting geven hoe om te gaan met aanvragen van tolken en andere lokale medewerkers.

De werkafspraken houden in dat individuele aanvragen, die bij Buitenlandse Zaken of Defensie binnenkomen, worden gedeeld met de ambtenaren van de betrokken ministeries. Voordrachten worden door Defensie dan wel Buitenlandse Zaken voorgelegd aan de hoofddirecteur van de IND. Elke individuele zaak wordt door de IND voorzien van een advies en voorgelegd aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Indien een zaak positief wordt beoordeeld (de aanvrager komt in aanmerking voor bescherming), machtigt de IND de Nederlandse ambassade in Afghanistan tot het verstrekken van een inreisvisum. De aanvrager kan vervolgens in Nederland een asielaanvraag indienen volgens de daarvoor geldende procedure. De aanvragers onderscheiden zich van de ‘gewone’ (Afghaanse) asielzoekers doordat hun overkomst door de Nederlandse overheid wordt gefaciliteerd met het verstrekken van een visum en het betalen van een ticket voor de reis naar Nederland.

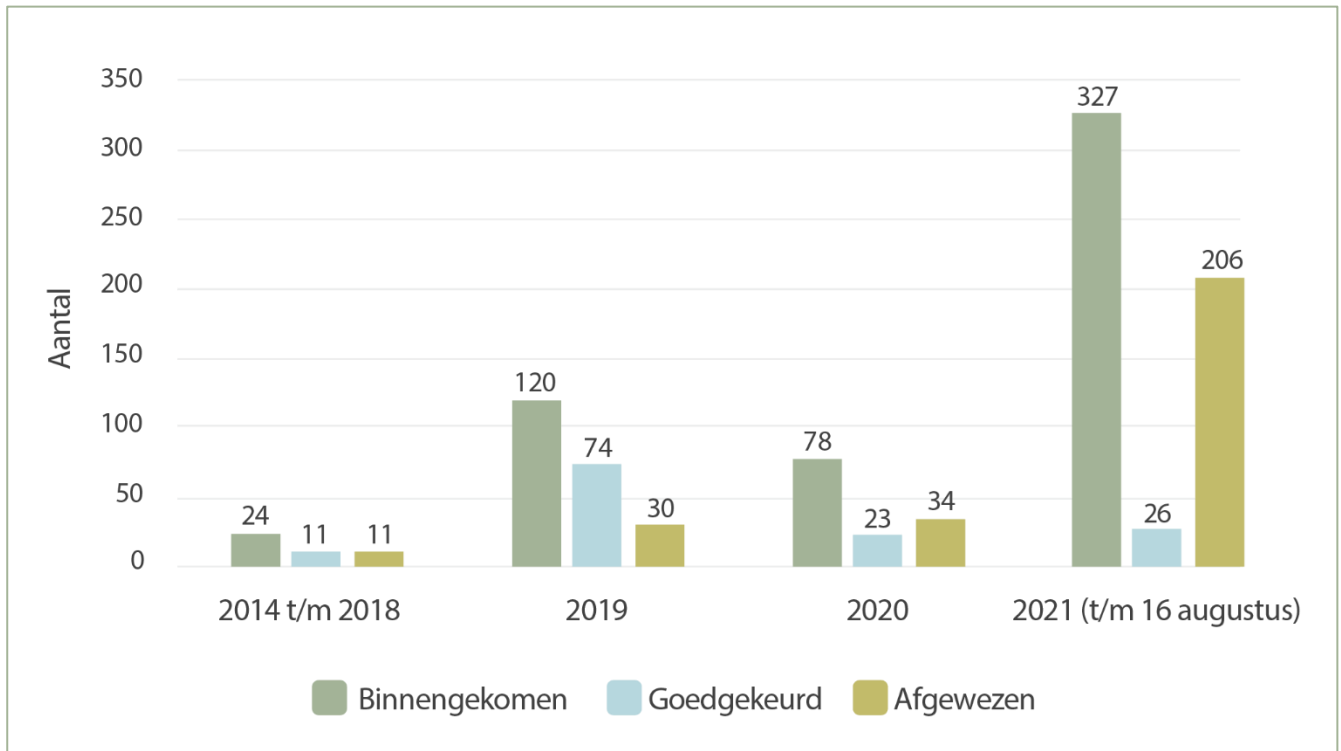
3.2.4 Ontwikkeling aantal aanvragen en overgekomen tolken (2014 – 2021)

Tolken en hoog-profielmedewerkers kunnen vanaf 2014 gebruikmaken van de werkafspraken voor de tolken. Onderstaande figuur (figuur 5) brengt in beeld hoeveel aanvragen er per jaar binnenkomen, zijn goedgekeurd en zijn afgewezen, in de periode vanaf 2014 tot en met 16 augustus 2021 (de dag na de val van Kaboel). Uit deze figuur komt naar voren dat tot 2019 het aantal aanvragen dat per jaar binnenkomt beperkt is. In 2019, 2020 en 2021 gaat het om hogere aantallen binnenkomende aanvragen per jaar, met een piek in 2021. In 2021 is er niet alleen een piek van het aantal aanvragen dat binnenkomt, maar ook een piek van het aantal aanvragen dat wordt afgewezen. Het hoge aantal afwijzingen in 2021 wordt mede verklaard door het hoge aantal aanvragen waarbij gereede twijfel bestaat over de identiteit van betrokkene en/of de aannemelijkheid van diens relaas.³⁷⁰

³⁶⁹ Ministerie Justitie en Veiligheid (maart 2015). *Evaluatie werkafspraken*.

³⁷⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Wat opvalt in figuur 5 is dat de aantallen goedgekeurde en afgewezen aanvragen per jaar niet per se optellen tot het aantal binnengekomen aanvragen per jaar. De reden hiervoor is dat niet alle binnengekomen aanvragen binnen hetzelfde jaar worden afgehandeld. In een aantal gevallen blijft een reactie van de aanvrager (de tolk of hoog-profielmedewerker) uit of laat lang op zich wachten, of de aanvrager legt niet de documenten over waar om gevraagd is. Het is daarom niet per definitie zo dat een aanvraag die goedgekeurd of afgewezen wordt in een bepaald jaar, ook in dat jaar is binnengekomen.

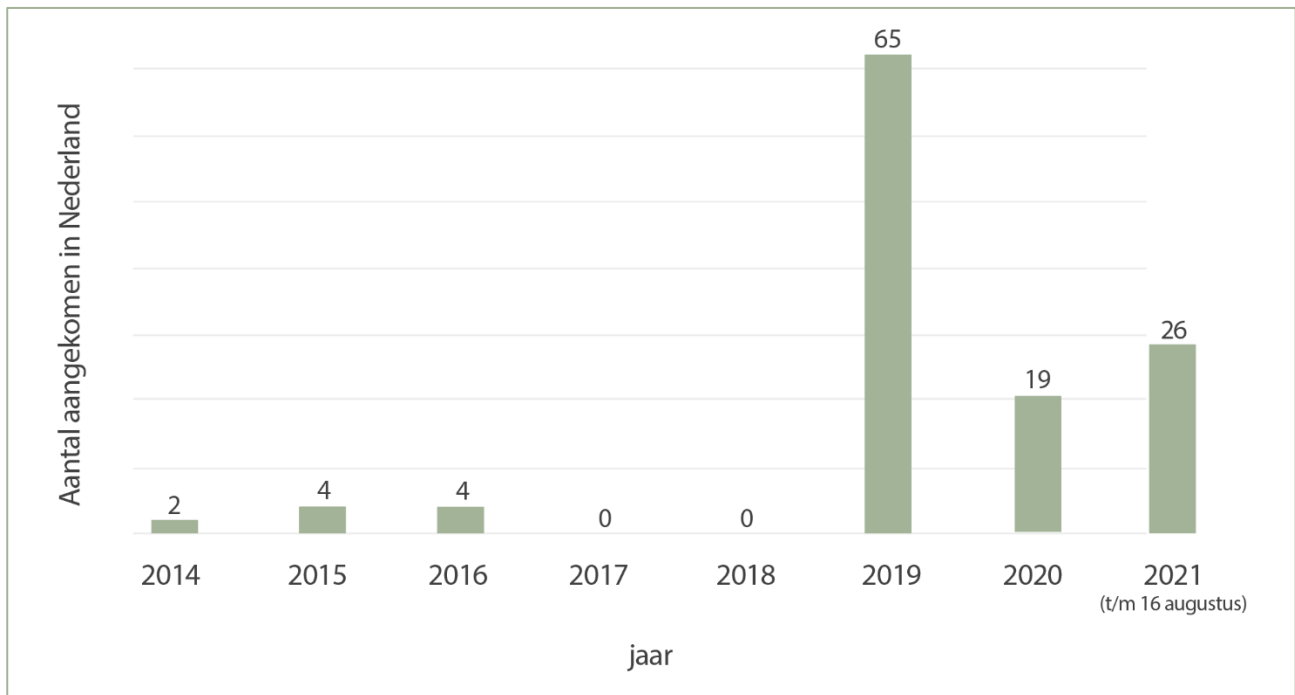


Figuur 5: Ontwikkeling aantal binnengekomen, goedgekeurde en afgewezen aanvragen³⁷¹

Onderstaande figuur 6 brengt in beeld hoeveel tolken en hoog-profielmedewerkers er per jaar in Nederland aankomen. Wat opvalt bij het vergelijken van figuren 5 en 6 is dat het aantal goedgekeurde aanvragen in 2017, 2019 en 2020 hoger ligt dan het aantal tolken en hoog-profielmedewerkers dat in Nederland aankomt. In 2017 gaat het om een verschil van één aanvrager; in 2019 om een verschil van negen aanvragers; in 2020 om een verschil van vier aanvragers. De eerste verklaring voor deze verschillen is dat het jaar waarin de aanvraag wordt goedgekeurd, niet per se ook het jaar is waarin de aanvrager naar Nederland reist. Een tweede verklaring is dat er vanaf maart tot en met september 2020 vanwege de coronapandemie geen vliegverkeer mogelijk was tussen Nederland en Afghanistan. In 2021 vliegen daarom meerdere tolken en hoog-profielmedewerkers naar Nederland, wiens verzoeken in 2019 of 2020 waren goedgekeurd. De derde verklaring is dat sommige aanvragers er zelf voor kiezen om hun vlucht naar Nederland uit te stellen, bijvoorbeeld omdat zij eerst nog zaken in Afghanistan willen afhandelen of hun familieleden niet willen achterlaten.³⁷²

³⁷¹ Ministerie van Defensie. *Factsheet cijfers tolken+, stand van zaken 4-10-21*.

³⁷² Gebaseerd op meerdere gesprekken.



Figuur 6: Ontwikkeling aantal tolken dat per jaar in Nederland aankomt³⁷³

Tussen 2014 en 16 augustus 2021 komen er in totaal 549 aanvragen binnen in het kader van de werkafspraken voor de tolken, waarvan er 145 worden goedgekeurd. 111 van de 145 tolken met goedgekeurde aanvragen komen tot en met 16 augustus naar Nederland. Inclusief gezinsleden gaat het om een groep van ongeveer vijfhonderd personen die voorafgaand aan de evacuatiefase in het kader van de werkafspraken voor de tolken naar Nederland is overgekomen.³⁷⁴

In deze gegevens valt op dat de aantallen per periode in de grafieken niet in alle gevallen optellen tot de totaalaantallen die in de alinea hiervoor zijn vermeld. Beide typen getallen – de aantallen per periode en de totaalaantallen – komen echter uit dezelfde *factsheet*, die door het ministerie van Defensie is opgesteld (*Factsheet cijfers tolken+*, stand van zaken 4-10-21).

3.2.5 Maatregelen om tolkenprocedure te versnellen

In het voorjaar van 2021, wanneer het aantal binnenkomende aanvragen sterk toeneemt, treffen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en de IND een aantal maatregelen om de uitvoering van de werkafspraken voor de tolken te versnellen. Vanaf juni 2021 wordt op aandringen van de Kamer nog een aantal versnellingen doorgevoerd (zie paragraaf 3.2.6).

In maart 2021 past Justitie en Veiligheid de visumverleningsprocedure aan zodat aan tolken sneller visa kunnen worden verleend. Die maand besluit Defensie de verzoeken van tolken, die werkten voor de Resolute Support-missie, gebundeld te behandelen, dat wil zeggen dat meerdere aanvragen tegelijkertijd voor verificatie worden voorgelegd aan veteranen van die missie.³⁷⁵

³⁷³ Ministerie van Defensie. *Factsheet cijfers tolken+*, stand van zaken 4-10-21.

³⁷⁴ Ministerie van Defensie. *Factsheet cijfers tolken+*, stand van zaken 4-10-21.

³⁷⁵ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2021). *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

In mei wordt de procedure opnieuw aangepast. Zo stelt de ambassade een dagelijks telefonisch spreekuur in om tolken actief te kunnen begeleiden en controleert de ambassade eerder de identiteitsdocumenten van tolken om eventuele knelpunten op dat vlak tijdig te kunnen signaleren. Om diezelfde reden worden ook de screening door de IND en het documentonderzoek door de afdeling Falsificaten van de Koninklijke Marechaussee naar voren gehaald in de procedure. De IND kort de vragenlijst in die aanvragers moeten invullen en vanaf mei wordt iedere individuele aanvraag onmiddellijk voorgelegd aan de IND in plaats van groepsgewijs. Ook start in mei een wekelijks overleg tussen de betrokken organisaties (de ambassade, Buitenlandse Zaken, Defensie en de IND) om de voortgang van – en eventuele knelpunten bij – de uitvoering van de werkafspraken te bespreken.³⁷⁶

3.2.6 Betrokkenheid Tweede Kamer bij tolkendossier (vanaf 2014 t/m september 2021)

Tijdens een plenair debat op 14 oktober 2014 bevragen Eijnsink (PvdA) en Bosman (VVD) minister Hennis-Plasschaert van Defensie kritisch over de bescherming die Nederland tolken en ander lokaal personeel biedt. Ze geven aan dat het zowel voor de Kamer als voor het kabinet onduidelijk is hoe de bescherming die Nederland biedt aan tolken en ander lokaal personeel eruit moet zien. De motie die Eijnsink en Bosman vervolgens indienen zou het kabinet moeten helpen om terug en vooruit te kijken, om zo duidelijker te kunnen aangeven op welke manier Nederland bescherming biedt aan tolken en ander lokaal personeel. De motie van Eijnsink en Bosman, waarmee de regering wordt verzocht de ‘tolkenregeling’ te evalueren wordt aangenomen.³⁷⁷

Op 14 oktober 2014 dient ook Kamerlid Sjoerdsma (D66) met Kamerleden Voortman (GL), Gesthuizen (GL) en Voordewind (CU) een motie in waarin wordt opgemerkt dat Afghaanse tolken als doelwit van de taliban worden genoemd in het ambtsbericht over Afghanistan. Om die reden, stelt de motie, zouden Afghaanse tolken als systematisch vervolgte groep aangemerkt moeten worden. Dat houdt in dat zij automatisch in aanmerking komen voor asiel in Nederland als zij kunnen aantonen tot de groep te behoren (zij hoeven dan niet meer aan te tonen dat zij als individu gevaar lopen). De tolken moeten hiervoor wel in Nederland asiel aanvragen. In de motie wordt de regering verzocht om vast te leggen dat tolken die voor Nederlandse missies in Afghanistan werkzaam zijn geweest een gegronde vrees voor vervolging hebben. De regering wordt ook verzocht om dezelfde mate van bescherming te bieden aan tolken van huidige en toekomstige missies ten aanzien van wie eenzelfde mate van dreiging bestaat.³⁷⁸

De motie uitvoeren zou een aparte collectieve regeling voor de tolken betekenen, in tegenstelling tot wat het kabinet eerder heeft besloten, namelijk om concrete individuele gevallen op basis van de gemaakte werkafspraken te behandelen. Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie ontraadt de motie dan ook met als reden dat categoriaal beleid voorkomen moet worden. De SP, D66, ChristenUnie, GroenLinks, PvdD en 50PLUS stemmen voor de motie. De motie wordt verworpen.

Naar aanleiding van de motie van de Kamerleden Eijnsink en Bosman van oktober 2014 is de ‘tolkenregeling’ (werkafspraken voor tolken) in 2015 geëvalueerd.³⁷⁹ Minister Hennis-Plasschaert van Defensie informeert de Tweede Kamer bij brief van 28 juni 2016 over de uitkomsten van de evaluatie.³⁸⁰

³⁷⁶ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2021). *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

³⁷⁷ *Stenogram van een plenair debat over de bescherming van tolken*. Overleg van 14 oktober 2014. Tweede Kamer, TK 13-25-1.

³⁷⁸ *Motie van de leden Sjoerdsma c.s.* Den Haag, 14 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 521, nr. 258.

³⁷⁹ *Motie van de leden Eijnsink en Bosman*. Den Haag, 14 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 29 521, nr. 262; *Stemmingen moties Bescherming tolken*. Den Haag, 16 oktober 2014. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, TK 15-18-1.

³⁸⁰ Minister van Defensie. *Kamerbrief*. Den Haag, 28 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 29 521, nr. 316

De conclusie van de evaluatie is dat het Nederlandse beleid in de praktijk toereikend is en op hoofdlijnen overeenkomt met het beleid van internationale partners. Tegelijkertijd zijn enkele aanpassingen van het beleid wenselijk. In de missiearchieven is bijgehouden welke lokaal ingehuurd tolken voor Nederland hebben gewerkt, maar er is geen centrale opslag van gegevens van overige lokaal ingehuurd werknemers. Daarbij wordt geconstateerd dat het beleid voor het zelfstandig inhuren van lokaal personeel kan worden aangescherpt.

In de brief van 28 juni 2016 beschrijft de minister van Defensie een aantal maatregelen om dit te realiseren, waaronder:

- het opstellen van een modelcontract voor directe inhuur van lokaal personeel in missiegebieden;
- het informeren van lokaal ingehuurd personeel bij beëindiging van het contract dat zij – wanneer zij in direct levensgevaar verkeren als gevolg van hun werk voor Nederland – bescherming kunnen aanvragen;
- het inrichten van een centrale registratie van personeel dat lokaal door Nederland is ingehuurd of rechtstreeks voor Nederland heeft gewerkt, zodat na vertrek uit het missiegebied informatie bewaard en opvraagbaar blijft;
- de werkwijze om het indienen van beschermingsverzoeken te ondersteunen, met als toelichting dat de nieuwe afspraak de taakverdeling tussen de betrokken ministeries duidelijker vastlegt, zodat een zorgvuldige en spoedige afhandeling van beschermingsverzoeken is gewaarborgd.

Er verandert naar aanleiding van de evaluatie niets aan de interdepartementale werkafspraken die in 2014 zijn gemaakt. Ook zal later blijken dat er geen centrale registratie wordt ingericht op persoonsniveau van personeel dat lokaal door Nederland is ingehuurd of rechtstreeks voor Nederland heeft gewerkt.

Op 16 november 2016 dient Kamerlid Belhaj een motie in met dezelfde strekking als de motie-Sjoerdsma van 14 oktober 2014. Aanleiding hiervoor is dat Afghaanse tolken specifiek als doelwit van de taliban worden genoemd in het ambtsbericht over Afghanistan. Om die reden zouden zij als systematisch vervolgte groep aangemerkt moeten worden. De motie verzoekt de regering om beschermingsbeleid te ontwikkelen voor tolken van huidige en toekomstige missies ten aanzien van wie eenzelfde mate van dreiging bestaat.³⁸¹ Minister Hennis-Plasschaert van Defensie geeft aan geen voorstander te zijn van een generieke ‘tolkenregeling’ en ontraadt de motie. Naast de SP, D66, ChristenUnie, GroenLinks, PvdD en 50PLUS stemmen nu ook Groep-Kuzu/Öztürk (GrKÖ) en de SGP voor (deze laatste twee fracties stemden in 2014 tegen). Ook de Kamerleden Klein en Monasch stemmen voor. De motie krijgt 46 stemmen en wordt verworpen.³⁸²

Op 13 april 2019 kopt het Nederlands Dagblad *‘Afghaanse tolken die Nederlanders hielpen onder vuur’*. In het artikel staat dat Afghaanse tolken die in dienst van Defensie in Uruzgan hebben gewerkt, sindsdien worden opgejaagd en vermoord door de taliban en door aanhangers van ISIS. Volgens de krant zijn er sinds het vertrek van de Nederlandse militairen uit Uruzgan vier jonge tolken om het leven gebracht. Een van de tolken die voor de Nederlandse troepen in Uruzgan heeft gewerkt, wordt geciteerd: *‘In het heetst van de strijd vochten wij schouder aan schouder met de Nederlanders in vijandig gebied. Nu staat ons eigen leven op het spel en geeft Nederland niet thuis. We zijn wanhopig en we vragen de Nederlandse regering begrip voor onze situatie.’*³⁸³

³⁸¹ Motie van het lid Belhaj. Den Haag, 16 november 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017. 29 521, nr. 331.

³⁸² Gecorrigeerd verslag van een plenair debat. Overleg van 16 november 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017. VAO Evaluatie missies en operaties in 2015 (AO d.d. 29/09).

³⁸³ Nederlands Dagblad. *Afghaanse tolken die Nederlanders hielpen onder vuur*. Nederlands Dagblad, 13 april 2019.

Dit artikel is voor het Kamerlid Belhaj aanleiding om tijdens een vragenuur op 16 april 2019 vragen te stellen aan minister Bijleveld van Defensie over Afghaanse tolken die zich in de steek gelaten voelen door Nederland. Belhaj geeft aan dat meerdere Kamerleden al een aantal jaren aandringen op een transparante regeling die tolken in hun benarde positie uitkomst biedt.

Minister Bijleveld wijst Belhaj op de interdepartementale afspraken uit 2014 en benadrukt dat er daarmee al een regeling voor de tolken is. In antwoord op de vervolgvraag van Belhaj naar de werking van de regeling en wat de minister concreet doet voor de tolken, antwoordt de minister dat de procedure door Justitie en Veiligheid en niet door Defensie wordt uitgevoerd. De taak van Defensie is om aan te geven of de aanvragers bij Defensie hebben gewerkt en daarom kan zij verder niets zeggen over de regeling. De minister belooft om na afloop van het debat van 16 april schriftelijk nader uiteen te zetten over wat Nederland doet voor de tolken, hoe de regeling in elkaar zit, wat er sinds 2014 is gedaan en hoe de regeling op dat moment wordt uitgevoerd.³⁸⁴ De minister stuurt hierover op 2 juli 2019 een brief aan de Kamer. In deze brief geeft de minister aan dat aan tolken inreisvisa zijn en worden verstrekt, zodat zij na aankomst in Nederland een asielpprocedure kunnen starten. Minister Bijleveld voegt toe dat zij niet zal aarzelen om praktische en logistieke zaken voor de tolk (en diens gezin) te organiseren indien nodig.³⁸⁵

Op 30 april 2019 stelt een lid van de Kamercommissie Defensie schriftelijke vragen naar aanleiding van verdere berichtgeving in de media over Afghaanse tolken. Het Kamerlid wil weten of tolken die voor Defensie hebben gewerkt in Afghanistan zijn opgejaagd en vermoord en hoe het zit met asielprocessen voor deze tolken. Ook stelt het Kamerlid vragen over hoe Afghaanse tolken geïnformeerd zijn over de beschikbare asielpregeling en over hoe het ministerie van Defensie de werkgeversverantwoordelijkheid invult.³⁸⁶ Deze vragen zijn op 4 juli 2019 door minister Bijleveld van Defensie beantwoord. In de beantwoording schrijft de minister dat het moeilijk vast te stellen is in welke mate individuele tolken te maken hebben met bedreigingen als gevolg van hun werkzaamheden voor de Nederlandse militaire missie. De minister licht ook de totstandkoming van de werkafspraken voor tolken (de 'tolkenregeling') toe en het proces dat wordt doorlopen bij een aanvraag op basis van de werkafspraken. Over het informeren van tolken zegt zij dat alle partners en betrokkenen, waaronder tolken, op de hoogte zijn gesteld toen bekend werd dat de Nederlandse missie in Uruzgan zou worden beëindigd. Over de werkgeversverantwoordelijkheid zegt zij dat lokaal personeel dat in gevaar komt door het werk voor Nederland, op steun kan rekenen en een beroep kan doen op asielbescherming. Als er sprake is van een tussenpersoon, dan ligt daar de eerste verantwoordelijkheid. Defensie ziet erop toe dat de tussenpersoon de verantwoordelijkheid op behoorlijke wijze invult.³⁸⁷

In september 2019 publiceert het Nederlands Dagblad een artikel over een Afghaanse tolk van wie de asielaanvraag voor de tweede keer is afgewezen. Die afwijzing wordt in het artikel 'opmerkelijk' genoemd, omdat minister Bijleveld van Defensie kort daarvoor de Tweede Kamer heeft beloofd extra zorgvuldig te kijken naar de uitvoering van de werkafspraken voor de tolkenregeling.³⁸⁸ Het ministerie van Defensie heeft hierover in een Kamerbrief aangegeven dat in 2019 verzoeken van tolken zijn beoordeeld op basis van de werkafspraken. Op basis van deze afspraken is gekeken of de tolk geruime tijd voor Nederland heeft gewerkt in het kader van een internationale militaire of politiemissie in Afghanistan. Volgens de informatie van het ministerie van Defensie heeft deze tolk destijds aangegeven alleen voor het Amerikaanse leger gewerkt te hebben. Daarmee voldeed hij niet aan de gestelde richtlijnen.

³⁸⁴ *Stenogram van vragen van het lid Belhaj aan de minister van Defensie over Afghaanse tolken die zich in de steek gelaten voelen door Nederland*. Overleg van 16 april 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019. TK 75-5-1.

³⁸⁵ Minister van Defensie. *Kamerbrief*. Den Haag, 2 juli 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 X, nr. 145.

³⁸⁶ *Kamervragen van het lid Belhaj*. Den Haag, 30 april 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 2019Z08901.

³⁸⁷ De minister van Defensie, de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Buitenlandse Zaken. *Antwoord schriftelijke vragen*. Den Haag, 4 juli 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 2019Z08901.

³⁸⁸ Nederlands Dagblad. *Afghaanse tolk moet Nederland uit en 'moet vrezzen voor zijn leven'*, 27 september 2019.

Het hoger beroep en een herhaalde aanvraag hebben niet tot een andere uitkomst geleid. In een dergelijke situatie werd de aanvrager erop gewezen dat hij zijn verzoek diende te richten aan het betreffende land (in dit geval de VS).^{389 390}

Op 12 november 2019 dient Kamerlid Belhaj een motie in waarin de regering wordt verzocht het beschermingsbeleid voor tolken in lijn te brengen met de *Country Guidance* voor Afghanistan van de EASO, een document met richtlijnen van het Asielagentschap van de EU waarin tolken worden omschreven als een van de categorieën personen die in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus.³⁹¹ De regering wordt in de motie verzocht om tolken als systematisch vervolgte groep aan te merken. Waar VVD, CDA en PvdA in 2014 en 2016 nog tegen stemden, stemmen zij nu voor. Ook D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie, 50PLUS, PvdD, DENK, SGP, FVD en leden Van Kooten-Arissen en Van Haga stemmen voor. De PVV stemt tegen. De motie wordt aangenomen.³⁹²

Op 18 december 2019 reageert staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid op de motie. Zij schrijft dat het kabinet heeft besloten de motie uit te voeren en systematische vervolging aan te nemen voor tolken die hebben gewerkt of zullen werken voor internationale militaire missies in Afghanistan.³⁹³ Op 21 april 2020 wordt het asielbeleid ten aanzien van Afghanistan op dit punt aangepast.³⁹⁴

In 2020 vinden er geen Kamerdebatten plaats over de uitvoering van de werkafspraken voor de tolken. Er zijn dat jaar wel drie momenten waarop de Kamer debatteert over Afghanistan. Tijdens die debatten gaat het niet over de tolken (behalve dat Sjoerdsma in februari 2020 opmerkt dat het lang heeft geduurd voordat er afspraken zijn gemaakt over het beschermen van tolken, maar dat dat inmiddels rond is. Hij dankt het kabinet daar voor).

De betrokken Kamerleden vertrouwen er in 2020 op dat de motie-Belhaj van november 2019 wordt uitgevoerd. Wanneer zij informeel navraag doen, krijgen zij als reactie dat een aantal tolken inmiddels in Nederland is.³⁹⁵ De Kamer heeft in 2020 niet via formele Kamervragen navraag gedaan naar de uitvoering van de motie.

Na de review van Biden van april 2021 neemt de aandacht van de Kamer voor het tolkendossier weer toe. Die maand worden schriftelijke vragen gesteld en er worden twee technische briefings georganiseerd (op 19 en 21 april) over de tijdelijke inzet van extra Nederlandse militairen.

Over de schriftelijke vragen die in april 2021 zijn gesteld en over de stand van zaken van het tolkendossier, vindt op 27 mei 2021 een besloten technische briefing van de Kamercommissie Defensie plaats. Meerdere Kamerleden hebben deze briefing ervaren als een dieptepunt, omdat zij van mening zijn dat hun zorgen niet worden weggenomen. Medewerkers van het ministerie van Defensie en van de IND informeren de Kamercommissie tijdens deze briefing over essentiële stappen in het proces voor tolken, over versnellingsmaatregelen en over de actuele cijfers.

³⁸⁹ De minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken (2021). Kamerbrief. Den Haag, 11 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 X, nr. 113.

³⁹⁰ In juni 2021 is dit beleid aangepast en is besloten dat tolken die langdurig voor een coalitieland hebben gewerkt (en maar een korte tijd voor Nederland) ook de procedure in Nederland kunnen doorlopen.

³⁹¹ EASO (2019). *Country Guidance: Afghanistan*.

³⁹² *Nader gewijzigde motie van het lid Belhaj c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 44*. Den Haag, 12 november 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 X, nr. 45.

³⁹³ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 18 december 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2573.

³⁹⁴ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2020, 21 april). *Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 21 april 2020, nummer WBV 2020/9, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000*. Staatscourant 2020, 23490.

³⁹⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

De Kamerleden hebben veel vragen naar aanleiding van deze briefing. Sommige Kamerleden vragen door naar de aantallen, omdat zij fluctuerende aantallen horen en daardoor niet gerust gesteld zijn. Zij vragen naar afgewezen aanvragen, het aantal tolken dat al in Nederland is gearriveerd en over hoeveel tolken het in totaal gaat. Ook stellen zij vragen over de werkwijze van Defensie om tolken die voor Nederland hebben gewerkt, niet actief te bellen en tolken in andere delen van Afghanistan niet naar Kaboel te brengen.³⁹⁶

Medewerkers van Defensie en de IND geven in antwoord op deze vragen aan dat Defensie niet beschikt over contactgegevens van elke tolk, dat tolken elkaar weten te vinden en elkaar informeren over mogelijkheden, dat niet iedere tolk al naar Nederland wil komen, dat sommige tolken bij een ander land reeds asiel hebben gekregen en dat tolken zelf de weg naar Kaboel kunnen vinden.³⁹⁷

Een eerdere uitspraak van minister Bijleveld van Defensie (in het NOS Journaal van 23 mei 2021) dat ook moet worden opgelet voor oorlogsmisdadigers, of voor anderen die misbruik zouden willen maken van de regels, wekt bij meerdere Kamerleden de indruk dat het kabinet te weinig actie onderneemt om tolken naar Nederland te laten komen.³⁹⁸

Tijdens een commissiedebat met leden van de Kamercommissies Defensie en Buitenlandse Zaken op 2 juni 2021 uiten sommige Kamerleden hun ongenoegen. Voor hen is het onduidelijk hoe de verantwoordelijkheden verdeeld zijn. Ze missen urgentiebesef bij Defensie en zijn ontevreden over de lange procedures. De minister van Defensie benadrukt dat voor Defensie de kwestie wel degelijk urgent is. Zij licht nader toe hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld. Ook gaat zij in op zaken die de uitvoering van de regeling vertragen (zoals het feit dat de Afghaanse overheid moeizaam paspoorten verleent) en licht zij toe welke stappen in het proces inmiddels zijn ingekort en vereenvoudigd. Sommige Kamerleden reageren kritisch op de antwoorden van minister Bijleveld en zijn er niet van overtuigd dat al het mogelijke wordt gedaan om tolken naar Nederland over te brengen.³⁹⁹

De dag na het commissiedebat, op 3 juni 2021, vindt een tweeminutendebat plaats en dient Kamerlid Piri een motie in die het kabinet ertoe aanspoort om de nog in Afghanistan aanwezige tolken naar Nederland over te brengen voor het einde van de Nederlandse aanwezigheid in het land: niemand moet worden achtergelaten (*'no man left behind'*). De motie wordt aangenomen.

De motie blijkt door betrokkenen verschillend te worden geïnterpreteerd.⁴⁰⁰ Dit verschil in interpretatie wordt duidelijk tijdens een debat met de Kamercommissie Defensie op 8 juli 2021. Kamerleden menen dat de motie betrekking heeft op de Nederlandse *militaire* aanwezigheid in Afghanistan die op 24 juni 2021 ten einde zou komen. Minister Bijleveld stelt dat Nederland nog steeds aanwezig is in Afghanistan, want de ambassade is nog open.⁴⁰¹

Deze verwarring is ontstaan nadat het woordje 'militaire' in relatie tot de Nederlandse aanwezigheid door de indieners uit de motie is geschrapt. Deze aanpassing is doorgevoerd nadat de concepttekst van de motie ter sondering is voorgelegd aan de politiek assistent van minister Bijleveld.

³⁹⁶ Ministerie van Defensie (2021). *Emailbericht. Verslag technische briefing*. Verstuurd op 27 mei 2021 om 16.39 uur.

³⁹⁷ Ministerie van Defensie (2021). *Emailbericht. Verslag technische briefing*. Verstuurd op 27 mei 2021 om 16.39 uur.

³⁹⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

³⁹⁹ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken*. Overleg van 2 juni 2021, verslag vastgesteld op 18 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 X, nr. 105.

⁴⁰⁰ *Stenogram van het tweeminutendebat Afghaanse tolken*. Overleg van 3 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, TK 84-6-1.

⁴⁰¹ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. Overleg van 8 juli 2021, verslag vastgesteld op 17 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, nr. 840.

Vanuit Defensie is op dat moment als context geschetst dat de Nederlandse militaire inzet in Afghanistan (in die periode specifiek in Mazar-i-Sharif, in Noord-Afghanistan) eind juni zou worden beëindigd en dat er geen direct verband is tussen de aanwezigheid van Nederlandse militairen en het kunnen evacueren van tolken, omdat een grote groep tolken zich in het zuiden van Afghanistan (met name in Uruzgan) bevond. Tijdens de sondering is om deze reden aangegeven dat wanneer het woordje ‘militaire’ in relatie tot de Nederlandse aanwezigheid zou blijven staan, minister Bijleveld de motie zou moeten ontraden.⁴⁰²

De motie van 3 juni 2021 bevat tevens het verzoek aan de regering om tolken actief te benaderen. Volgens sommige Kamerleden betekent het aannemen van de motie dat de ‘tolkenregeling’ vertaald online moet komen te staan. Minister Kaag van Buitenlandse Zaken zet tijdens het debat op 8 juli 2021 uiteen dat in overleg tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en de ambassade is besloten om *geen* onlineoproep te plaatsen. Dat zou namelijk kunnen leiden tot een toename van aanmeldingen van mensen die nooit als tolk voor Nederland hebben gewerkt. Minister Bijleveld van Defensie licht toe dat voor het bekend maken van de regeling bewust is ingezet op het benutten van het onderlinge netwerk van Afghaanse tolken en het netwerk met veteranen. Over het online zetten van de ‘tolkenregeling’ zegt de minister van Defensie dat dit gedaan moest worden door de ambassade.⁴⁰³ Uiteindelijk zegt de minister van Buitenlandse Zaken in het debat van 8 juli 2021 toe ervoor te zorgen dat de vertaalde regeling alsnog online komt te staan.⁴⁰⁴ Dat gebeurt op 26 juli 2021.⁴⁰⁵

Tijdens het tweeminutendebat van 3 juni wordt tevens ingegaan op een ander onderdeel van de motie, namelijk om ‘desnoods de mensen op te halen.’ De motie-indieners geven aan dat zij hiermee bedoelen dat mensen desnoods opgehaald worden met inachtneming van de veiligheid en de mogelijkheden ter plekke. Een Kamerlid vraagt of er evenveel inspanning wordt gepleegd voor een tolk als voor een Nederlander die zich ergens in Afghanistan bevindt. Staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid antwoordt dat het kabinet mensen, in geval van uiterste nood, kan ophalen op het vliegveld in Kaboel. Hierbij wordt niet nader ingegaan op de vraag of hiervoor toestemming van de Afghaanse autoriteiten is vereist.

Na het commissiedebat van 3 juni informeren minister Bijleveld van Defensie en minister Kaag van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer op 11 juni over vier additionele versnellingen in de procedures voor Afghaanse tolken.

- Ten eerste heeft het kabinet besloten dat tolken die maar een korte tijd voor Nederland hebben gewerkt (en langdurig voor een ander land) alsnog de Nederlandse procedure kunnen doorlopen. Ook reeds doorverwezen tolken worden volgens de brief actief over de beleidswijziging geïnformeerd.
- Ten tweede worden via de ambassade gesprekken gevoerd over een decentrale afhandeling van de fysieke controle van identiteitsdocumenten van tolken, zodat tolken niet meermaals naar Kaboel hoeven te reizen.
- Ten derde wordt niet langer gevraagd om een gelegaliseerde vertaling van het Afghaanse ID-bewijs *tazkera*.

⁴⁰² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁰³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁰⁴ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. Overleg van 8 juli 2021, verslag vastgesteld op 17 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 840.

⁴⁰⁵ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

- Tenslotte heeft Defensie een Afghanistan-veteraan toegevoegd aan het team dat zich bezighoudt met de procedure voor Afghaanse tolken (zie ook paragraaf 3.2.7). Deze veteraan zal tolken waar nog geen contact mee is geweest, actief informeren over de ‘tolkenregeling’, aldus de Kamerbrief.⁴⁰⁶

Tijdens de evacuatieoperatie, op 16 augustus volgt een nieuwe brief aan de Kamer, waarin minister Kaag, minister Bijleveld en staatssecretaris Broekers-Knol aangeven dat voor tolken enkel nog geldt dat Defensie moet bevestigen dat de persoon daadwerkelijk als tolk voor Nederland heeft gewerkt. De tolk en diens kerngezinsleden moeten daarnaast over een geldig identiteitsbewijs beschikken. Andere vereisten, die eerder golden om voor overbrenging naar Nederland in aanmerking te komen, komen te vervallen.⁴⁰⁷

Tijdens het commissiedebat van de Kamercommissie Defensie op 17 augustus zijn Kamerleden kritisch over het optreden van het kabinet ten aanzien van de Afghaanse tolken en willen zij weten wat het kabinet precies heeft gedaan om tolken zo snel mogelijk te evacueren. De Kamer heeft al eerder aangedrongen om tolken sneller en beter te helpen, en toch zijn er nog tolken in Afghanistan. Minister Bijleveld herhaalt tijdens het debat dat er geen enkel streng criterium meer is voor tolken. Zij voegt toe dat alle tolken in beeld zijn.⁴⁰⁸

De kritiek van de Tweede Kamer houdt aan tijdens het plenaire debat op 18 augustus. Meerdere Kamerleden verwijten het kabinet nalatig te hebben gehandeld tegenover de tolken en betogen dat moties onvoldoende zijn opgevolgd. Zij spreken over pijnlijke onnodige eisen die te lang zijn gesteld in de procedures voor tolken.⁴⁰⁹

Op 18 augustus beantwoordt het kabinet Kamervragen die in juli en augustus zijn gesteld over de Afghaanse tolken. Een vraag van de Kamer is om paspoort- en visumvereisten voor tolken acuut te laten vervallen en laissez-passers te verstrekken aan tolken. De bewindslieden geven aan dat het kabinet zich maximaal inzet voor tolken zonder geldige identiteitsbewijzen, maar dat de Afghaanse autoriteiten tot de val van Kaboel eisen dat een tolk en diens gezinsleden beschikken over een geldig paspoort.⁴¹⁰

Na de evacuatiefase stellen Kamerleden tientallen vragen over de evacuatie van tolken, waaronder de vraag welke concrete acties zijn ondernomen om de tolken sneller te evacueren. Een van de maatregelen die het kabinet in antwoord op deze vraag noemt is: ‘Daarnaast wordt door de betrokken uitvoerende organisaties niet langer een plafond gesteld aan het aantal tolken met gezin dat per week naar Nederland mag komen.’⁴¹¹ Deze reactie van het kabinet impliceert dat er eerder een plafond is gesteld aan het aantal tolken met gezin dat per week naar Nederland mocht komen. Dit plafond betrof een richtlijn vanuit de Koninklijke Marechaussee voor het aantal gezinnen dat de Marechaussee per week zou kunnen verwerken, zodat de uitvoering voor hen beheersbaar bleef.

⁴⁰⁶ De minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 X, nr. 113.

⁴⁰⁷ De minister van BZ, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 16 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 787.

⁴⁰⁸ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid*. Overleg van 17 augustus 2021, verslag vastgesteld op 28 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 842.

⁴⁰⁹ *Stenogram van een tweeminutendebat over de meest recente situatie in Afghanistan*. Overleg van 18 augustus 2021. Tweede Kamer, TK 101-4-1; *Stenogram van een plenair debat over de situatie in Afghanistan*. Overleg van 15 september 2021. Tweede Kamer, TK 106-6-1 en TK 106-8-1.

⁴¹⁰ De minister van Defensie, de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Antwoord schriftelijke vragen*. Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 2021Z14187.

⁴¹¹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Antwoord Kamervragen over feitenrelaas evacuatieoperatie Afghanistan*. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 2021Z15021.

Toen de urgentie toenam, is in april 2021 het maximale aantal tolkengezinnen dat vanuit Afghanistan uitgevlogen mag worden opgehoogd van drie naar vijf gezinnen per week. In eerdere fasen heeft de Marchaussee niet het verzoek of de opdracht gekregen om extra gezinnen te verwerken. In juni 2021 is het plafond in z'n geheel losgelaten, door extra inzet van de Marchaussee.⁴¹²

3.2.7 Aandacht van maatschappelijke organisaties en veteranen voor tolken (eerste helft 2021)

In de eerste helft van 2021 vragen maatschappelijke organisaties, met name de toenmalige voorzitter van de militaire vakbond AFMP, en een Afghanistan-veteraan aandacht voor de tolken. Daaraan voorafgaand heeft de toenmalige voorzitter van AFMP in de loop van 2019 contact opgenomen met de top van Defensie over het naar Nederland halen van tolken die vanwege hun werk voor Defensie gevaar lopen. In 2020 informeert zij minister Bijleveld van Defensie over de verslechterende veiligheidssituatie. De Afghanistan-veteraan heeft sinds juli 2020 onder andere contact met een tolk waarmee hij eerder heeft gewerkt en die vreest voor zijn leven. In april en mei 2021 vraagt zowel de toenmalige voorzitter van AFMP als de Afghanistan-veteraan in de media aandacht voor de levensbedreigende situaties waarin tolken zich op dat moment in Afghanistan bevinden. Zij roepen het kabinet en de Kamer op om actie te ondernemen. Daarbij is volgens de militaire vakbond snelheid vereist, want 'er staan prijzen op de hoofden van tolken'.⁴¹³

Op 11 mei 2021 plaatst de Volkskrant een open brief van Afghanistan-veteranen en veteranenorganisaties waarin zij een dringend beroep op het kabinet doen om in actie te komen en de Afghaanse tolken in veiligheid te brengen, voordat het te laat is.⁴¹⁴ Reden voor het publiceren van deze brief is dat de Afghanistan-veteranen en veteranenorganisaties onvoldoende respons krijgen op hun verzoeken tot contact met het ministerie van Defensie over tolken die gevaar lopen. De afzenders van deze brief ontvangen signalen van tolken over de verslechterende veiligheidssituatie, over militaire posten die worden overmeesterd en over een toename van (steeds grotere) aanslagen.⁴¹⁵

Een diverse internationale groep betrokkenen, waaronder de Nederlandse militaire vakbonden AFMP en VBM stuurt op 1 juni 2021 een brief aan de secretaris-generaal van de NAVO, Stoltenberg. Een kopie van deze brief is gestuurd naar acht regeringsleiders, waaronder (per aangetekende post) naar minister-president Rutte, met een afschrift aan de verantwoordelijke bewindslieden. In deze brief staat dat er op 1 juni nog honderd dagen te gaan zijn tot de datum van 11 september 2021 (van die datum wordt op dat moment uitgegaan voor de voltooiing van de terugtrekking van de Amerikaanse troepen). In de brief wordt de oproep gedaan bescherming te bieden aan '*Afghan Locally Engaged Civilian Staff*'. De commissie heeft bij het ministerie van Algemene Zaken navraag gedaan naar de opvolging die is gegeven aan de oproep uit deze brief. In reactie daarop heeft Algemene Zaken aangegeven dat de brief destijds niet bij het ministerie is binnengekomen. De brief was niet terug te vinden in de systemen waarin binnenkomende post wordt geregistreerd. De minister-president kan zich desgevraagd niet herinneren de brief te hebben gelezen.

⁴¹² Gebaseerd op meerdere gesprekken. Vanuit de Koninklijke Marechaussee is aangegeven dat het plafond in juni 2021 is losgelaten. Buitenlandse Zaken geeft aan dat dit in mei 2021 is gebeurd.

⁴¹³ NOS (2021). '*Afghaanse tolken sneller naar Nederland, want op hun hoofden staat een prijs*'. 23 mei 2021.

⁴¹⁴ De Volkskrant (2021). '*Nederlandse militairen: 'Onze Afghaanse tolken lopen gevaar. Wij willen dat ze nu naar Nederland komen*'. 11 mei 2021.

⁴¹⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

De toenemende maatschappelijke aandacht versterkt de aandacht van de Kamer voor de tolken en verhoogt de druk op het kabinet. Ook zorgt deze aandacht ervoor dat Defensie begin juni 2021 een Afghanistan-veteraan aanneemt die zich – samen met de defensiemedewerker die daar reeds mee bezig is – zal bezighouden met het leggen van nader contact met Afghaanse tolken om hen te informeren over de mogelijkheid om zich te wenden tot de ambassade met hun verzoek.⁴¹⁶ De Afghanistan-veteraan en de defensiemedewerker hebben de taak om aanvragen van tolken te verifiëren en te checken of de desbetreffende tolk inderdaad voor een Nederlandse missie gewerkt heeft.⁴¹⁷ Ook DOPS (de directie Operaties van Defensie) is betrokken bij de uitvoering van de werkafspraken voor de tolken. Een netwerk van oud-commandanten kan worden geconsulteerd om vast te stellen of een aanvrager inderdaad voor een Nederlandse missie heeft gewerkt.

Na de val van Kaboel wordt er een (defensie)tolkenteam ingesteld, als onderdeel van de crisisorganisatie bij Buitenlandse Zaken (zie paragraaf 3.2.10). Bij aanvragen waar twijfel over bestaat, raadpleegt het tolkenteam de Afghanistan-veteraan en de defensiemedewerker. Laatstgenoemden maken niet direct onderdeel uit van het tolkenteam.

3.2.8 Inzet voor tolken vanuit ambassade in Kaboel

De Nederlandse ambassade in Kaboel verwerkt de binnenkomende aanvragen, onderhoudt contacten met de tolken gedurende de procedure en regelt de inreisvisa voor tolken en hoog-profielmedewerkers.

Vanwege de covid-pandemie is het uitvliegen van tolken minder mogelijk geweest in 2020. Gezien de toename van het aantal aanvragen in de eerste helft van 2021 en omdat de Afghaanse overheid in deze periode (vanaf maart 2021) moeizaam paspoorten verleent, vraagt het uitvoeren van de werkafspraken voor de tolken veel inzet en tijd van de ambassade.⁴¹⁸ Vanuit de ambassade wordt daarom begin 2021 aangegeven dat er meer capaciteit nodig is om tolkendossiers af te handelen en dat er behoefte is aan snellere procedures en betere werkafspraken met Den Haag.

In de gesprekken met de commissie is gezegd dat deze signalen lange tijd zijn blijven hangen op een te laag niveau in de organisatie bij Buitenlandse Zaken. Ook blijkt uit de gesprekken dat niet duidelijk is wat de toegevoegde waarde is van de Directie Azië en Oceanië (DAO) als tussenschakel in het doorgeleiden van de aanvragen van de ambassade naar het ministerie van Defensie.⁴¹⁹

Zoals hiervoor toegelicht in paragraaf 3.2.5 worden in mei 2021 enkele wijzigingen in de procedure doorgevoerd die de uitvoering van de werkafspraken soepeler en sneller moeten laten verlopen. Zo wordt de vragenlijst van de IND ingekort en worden identiteitsbewijzen eerder door de ambassade gecheckt zodat knelpunten in het aanvraagproces eerder kunnen worden gesignaleerd. Ook wordt een dagelijks spreekuur bij de ambassade ingesteld zodat tolken actiever begeleid kunnen worden in de procedure.⁴²⁰

In een intern document van Buitenlandse Zaken van 3 juni 2021 over de tolken wordt opgemerkt dat Buitenlandse Zaken een proceseigenaar van dit dossier mist. Buitenlandse Zaken is van mening dat Defensie proceseigenaar zou moeten zijn en dus meer verantwoordelijkheid dient te nemen.

⁴¹⁶ De minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 juni 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 X, nr. 113.

⁴¹⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴¹⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴¹⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴²⁰ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid). *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

De Nederlandse ambassade in Afghanistan (waar aanvragen van tolken veelal binnenkomen) vindt dat Defensie tolken pro-actiever zou moeten benaderen en geeft aan dat er op de ambassade meer capaciteit nodig is voor het tolkendossier in het licht van het naderende vertrek van de Amerikaanse militairen.⁴²¹ Defensie herkent zich niet in de kritiek die wordt geuit. Defensie geeft aan dat de uitvoering van de werkafspraken voor de tolken goed en conform de werkafspraken verloopt en dat er vanuit Defensie goed en snel invulling wordt gegeven aan de delen van het proces waarvoor zij verantwoordelijk is.⁴²²

Half juli 2021 wordt de capaciteit van de consulaire afdeling van de ambassade versterkt met een extra consulaire medewerker uit Den Haag en een lokale consulaire medewerker.

3.2.9 Vereiste reisdocumenten (augustus 2021)

Nadat eerder in juni 2021 bij de Afghaanse autoriteiten de uitreisvereisten zijn geverifieerd (in een poging de procedure te versoepelen en te versnellen), onderzoekt het ministerie van Buitenlandse Zaken begin augustus 2021 de mogelijkheden om tolken die niet beschikken over een geldig Afghaans paspoort, toch een reisdocument te geven. Het kan namelijk maanden duren voordat de Afghaanse overheid een paspoort afgeeft. Op dat moment geldt voor een aantal tolken dat zij al ver zijn in de procedure en alleen nog de afgifte van hun paspoort moeten afwachten voordat zij naar Nederland kunnen komen. Tegelijkertijd rukken de taliban op en nemen daarmee de risico's voor de tolken toe.⁴²³

Samen met Defensie onderzoekt Buitenlandse Zaken de optie of er militair kan worden uitgevlogen, omdat daarvoor geen reisdocumenten opgevraagd hoeven te worden.⁴²⁴ Minister Kaag van Buitenlandse Zaken stelt dat nu de taliban snel oprukken alles moet worden gedaan om mogelijke barrières voor Afghaanse tolken op andere manieren op te lossen.⁴²⁵ Op 10 augustus 2021 wordt daarom overwogen om alle documentvereisten te laten vallen. Het risico is dan wel dat er bijvoorbeeld een familielid meekomt dat niet tot het kerngezin (de hoofdpersoon, één huwelijkspartner en zijn minderjarige, afhankelijke, ongehuwde kinderen tot 25 jaar) behoort. Snelheid wordt nu echter belangrijker geacht dan zorgvuldigheid.⁴²⁶

Het ministerie van Buitenlandse Zaken wil samen met de IND onderzoeken of afgifte van laissez-passers een mogelijkheid is.⁴²⁷ Op 11 augustus 2021 is er overeenstemming in het bewindsliedenoverleg dat er aan Nederlandse zijde bij wijze van hoge uitzondering geen bezwaar bestaat tegen het reizen met laissez-passers.⁴²⁸ Om dit plan te kunnen uitvoeren, moeten de Afghaanse autoriteiten het vertrek van Afghanen zonder Afghaans reisdocument toestaan.⁴²⁹

⁴²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Bijlage bij e-mailbericht. RE: Feitenrelaas. Tijdljn tolken – EKN Kaboel. Conceptversie.* Verstuurd op 4 september 2021.

⁴²² Gebaseerd op meerdere gesprekken; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Bijlage bij e-mailbericht. RE: Feitenrelaas. Tijdljn tolken – EKN Kaboel. Conceptversie.* Verstuurd op 4 september 2021.

⁴²³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Re: mogelijkheden Afghaanse tolken.* Verstuurd op 6 augustus 2021 om 15:42 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴²⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Bijlage bij e-mailbericht. RE: Feitenrelaas. Tijdljn tolken – EKN Kaboel. Conceptversie.* Verstuurd op 4 september 2021.

⁴²⁵ *Emailbericht. RE: Stand van zaken Afghaanse tolken.* Verstuurd op 9 augustus 2021 om 10.51 uur.

⁴²⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Bijlage bij e-mailbericht. RE: Feitenrelaas. Tijdljn tolken – EKN Kaboel. Conceptversie.* Verstuurd op 4 september 2021.

⁴²⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: mogelijkheden Afghaanse tolken.* Verstuurd op 6 augustus 2021 om 15.42 uur; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *2021 08 10 Conceptverslag spoedoverleg Afghaanse Tolken.* 10 augustus 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴²⁸ Ministerie van Defensie. *Emailbericht. Terugkoppeling ingelast BWO Afghanistan 11 augustus.* Verstuurd op 11 augustus 2021 om 19.18 uur.

⁴²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Bijlage bij e-mailbericht. RE: Feitenrelaas. Tijdljn tolken – EKN Kaboel. Conceptversie.* Verstuurd op 4 september 2021.

Nederland oefent daarom druk uit op de Afghaanse autoriteiten om alsnog mee te werken aan vertrek met laissez-passers.⁴³⁰ Al snel wordt duidelijk dat de Afghaanse autoriteiten daar niet mee instemmen. De Verenigde Staten en Duitsland hebben een soortgelijk verzoek ingediend bij de Afghaanse autoriteiten, maar ook zij krijgen geen toestemming. Wel trachten de Afghaanse autoriteiten Afghaanse paspoorten zo spoedig mogelijk te verstrekken.⁴³¹

Tegelijkertijd wordt in het crisISOverleg op 12 augustus nog afgesproken dat alle documenten dienen te worden overgelegd (om aanzuigende werking te voorkomen). Daarbij wordt ook opgemerkt dat alleen in uitzonderingsgevallen, waarin niet alle documenten voor handen zijn, maar het kerngezin wel vaststaat, hiervan afgeweken kan worden. Voor die uitzonderingsgevallen wordt aangegeven dat door de ambassade een laissez-passer afgegeven kan worden, waarbij opnieuw wordt opgemerkt dat het de vraag is of de Afghaanse autoriteiten mensen laten vertrekken op een Nederlands laissez-passer.⁴³²

Op 13 augustus 2021 regelt Defensie twee charters die elk honderd personen kunnen vervoeren. De planning is deze op 19 augustus en 23 augustus uit Kaboel te laten vertrekken. Hiermee kunnen tolken samen met een deel van de lokale ambassademedewerkers worden uitgevlogen (voor de andere lokale medewerkers van de ambassade zijn op 13 augustus tickets voor commerciële vluchten geboekt).⁴³³ Ook tolken die nog geen papieren hebben, maar van wie Defensie heeft vastgesteld dat ze voor Nederland hebben gewerkt, mogen met deze vluchten mee. Dit wordt besloten in het bewindsliedenoverleg op 14 augustus 2021. Het zou gaan om een groep van ongeveer zestig tolken van wie de beoordeling op een later moment in Nederland zal plaatsvinden.⁴³⁴ Vervolgens valt Kaboel op 15 augustus 2021 in handen van de taliban en is het niet meer mogelijk om gebruik te maken van de geplande chartervluchten en evenmin van de commerciële vluchten.

3.2.10 De evacuatiefase en het tolkenteam

Na de val van Kaboel gaat binnen de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken een belteam aan de slag om de evacuatie van tolken en hoog-profielmedewerkers te ondersteunen die reeds door Defensie zijn geregistreerd en die zich tijdens de evacuatiefase hebben gemeld via de e-mail. Defensie beschikt niet over een totaaloverzicht van alle Afghanen die voor een Nederlandse missie hebben gewerkt. Er is wel een overzicht van tolken die zich bij Defensie hebben gemeld om voor de werkafspraken voor tolken in aanmerking te komen. Ook is bekend hoeveel tolkenpassen met registratienummers er tijdens de missie in Uruzgan zijn uitgedeeld (dat waren er 273), maar er is niet vastgelegd aan wie die passen zijn verstrekt.⁴³⁵ Het aantal uitgedeelde tolkenpassen geeft een indicatie van de omvang van de groep te evacueren tolken. Het belteam kan zich alleen richten op tolken die zich eerder bij Defensie hebben gemeld of die tijdens de evacuatiefase melden door het sturen van een e-mail. Daarnaast ontvangt het belteam input van vrijwilligers en van veteranen die contact hebben onderhouden met tolken (bijvoorbeeld via social media). Van de EUPOL-tolken is geen lijst beschikbaar.

⁴³⁰ MR Notitie Afghanistan. 10 augustus 2021; Ministerie van Defensie. *Emailbericht. Terugkoppeling ingelast BWO Afghanistan 11 augustus*. Verstuurd op 11 augustus 2021 om 19.18 uur.

⁴³¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). *Emailbericht. Re: Versnellingsstraject Tolken*. Verstuurd op 11 augustus 2022 om 13.27 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴³² *Overleg Afghanistan*, 12 augustus 2021.

⁴³³ *Afghanistan bulletin*. 13 augustus 2021.

⁴³⁴ Ministerie van Defensie. *Emailbericht. Terugkoppeling BWO AFG 14/8*. Verstuurd op 14 augustus 2021 om 19.40 uur.; *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 14 augustus om 20.13 uur; *Emailbericht. RE: SPOEDVERZOEK: Gedocumenteerde tolken*. Verstuurd op 15 augustus 2021 om 01.49 uur.

⁴³⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Tijdens de evacuatiefase komen veel nieuwe aanmeldingen van tolken en hoog-profielmedewerkers binnen. De teamleden vanuit Defensie (met name reservisten), Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid en de IND hebben de taak de nieuwe aanmeldingen te checken. Nadat de aanmelding is gecheckt en akkoord is bevonden, kan het belteam aan de slag. Het is lastig om overzicht te bewaren omdat tolken en hoog-profielmedewerkers veelal voor meerdere landen hebben gewerkt, bij meerdere landen een verzoek tot evacuatie indienen en soms uitvliegen naar een ander land.

Het tolkenteam wordt gedurende de evacuatieoperatie uitgebreid en bestaat uiteindelijk uit zo'n 40 tot 50 teamleden, die in shifts werken. Defensiemedewerkers die in het tolkenteam hebben gewerkt, geven in gesprekken met de commissie aan dat er weinig instructies, geen structuur, geen belscripts en onvoldoende communicatiemiddelen waren bij het ministerie van Buitenlandse Zaken waar het tolkenteam gehuisvest was. Zo is het voor de defensiemedewerkers ingewikkeld om toegang te krijgen tot het gebouw en om gebruik te maken van de laptops en telefoons van Buitenlandse Zaken. Wel kon er snel geschakeld worden met Defensie en Justitie en Veiligheid over de Defensie- en de EUPOL-tolken.

Vanaf 18 augustus wordt het tolkenteam versterkt met een alumnus van het Defensity College (DC), die op 23 augustus een oproep plaatst om versterking te krijgen van DC-studenten. Het tolkenteam wordt daarna versterkt met 19 studenten van het DC. Zij starten gefaseerd vanaf 24 augustus en worden in een aparte ruimte geplaatst bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Opdracht aan deze teamleden is om te evacueren personen te bellen en hen naar het vliegveld te begeleiden.

De te evacueren personen oproepen om naar de Holland Spot te komen, betekent dat de leden van het tolkenbelteam mensen naar een plek sturen die gevaarlijk is. Het lukt evacués nauwelijks om door de mensenmassa te komen, er heerst chaos, mensen raken gewond en het duurt soms lang voordat evacués het vliegveld binnengehaald kunnen worden. Medewerkers van de belteams geven aan dat zij er achteraf last van hebben dat zij mensen naar een plek stuurden die gevaarlijk was, waarbij zij zich ook realiseren dat er niet echt een goed alternatief was.

Het lukt tijdens de evacuatiefase niet om alle tolken en hoog-profielmedewerkers die voor evacuatie naar Nederland in aanmerking komen, naar Nederland te halen. Soms moeten zij het na meerdere mislukte pogingen opgeven om het vliegveld binnen te komen. Het is voor de teamleden daarom moeilijk te accepteren dat op woensdagavond 25 augustus duidelijk wordt dat de evacuatieoperatie moet worden gestaakt (zie paragraaf 2.3.18).

Ook na de evacuatiefase (na 26 augustus 2021) worden nog tolken en hoog-profielmedewerkers overgebracht naar Nederland. Daarvoor wordt een nieuw Defensie-tolkenteam ingesteld. Bij de werkafspraken voor de tolken gaat het om een 'openeinderegeling'. Dat wil zeggen dat de werkafspraken nog steeds van kracht zijn en dat tolken en hoog-profielmedewerkers nog altijd een aanvraag kunnen indienen om in aanmerking te komen voor overbrenging naar Nederland.

Nadat de mailbox kabul@minbuza.nl op 17 september 2021 is gesloten voor nieuwe aanmeldingen, doorzoekt het Defensie-tolkenteam de inhoud van deze mailbox. Nieuwe aanmeldingen komen binnen via het mailadres deftolkenteam@minbuza.nl. Vanuit het ministerie van Defensie is aangegeven dat mails die voor 11 oktober zijn binnengekomen, worden getoetst aan de criteria van de motie-Belhaj. Mails die na die datum binnenkomen, worden beoordeeld op basis van de voorwaarden van de speciale voorziening.⁴³⁶

⁴³⁶ Ministerie van Defensie (2023). 20230804_COEK – DEF Input Commentaren Feitelijk Deel.xlsx. 4 augustus 2023.

Daarnaast is vanuit Defensie aangegeven dat het Defensie-tolkenteam is gestopt met zijn werkzaamheden rond eind december 2022. In de periode tot december 2022 worden nieuwe cases aangemaakt op basis van verzoeken die eerder zijn binnengekomen in de Kabul-mailbox en van nieuwe verzoeken die binnenkomen via het mailadres deftolkenteam@minbuza.nl. Defensie stelt hiervoor eigen lijsten op die aan Buitenlandse Zaken worden overgedragen, zodra mensen gereed zijn om overgebracht te worden. 1 januari 2022 wordt later als sluitingsdatum aangehouden voor de registratie van nieuwe casussen anders dan tolken. Er zijn op dat moment circa 1.000 incomplete dossiers aangemaakt bij Defensie die in de maanden daarna worden onderzocht.⁴³⁷

Op 24 november 2021 start het Defensie-tolkenteam met het aanmaken van nieuwe cases uit de mailbox: missionafghanistan@mindef.nl. Deze mailbox staat onder beheer van Defensie. Dit betekent dat er drie mailadressen door Defensie worden gebruikt voor de registratie van casussen.⁴³⁸

Wanneer in augustus 2022 mails worden gestuurd naar de verschillende mailadressen, ontvangen de afzenders van deze mails een automatisch antwoord met het bericht dat de mailbox van het Deftolkenteam niet langer operationeel is en dat alleen tolken die een onbetwistbaar bewijs hebben van een dienstverband bij de Nederlandse krijgsmacht of een internationale politiemissie, voor overplaatsing in aanmerking komen. Degenen voor wie dit het geval is, kunnen een verzoek indienen bij een ander mailadres (c.crisis19kabul@minbuza.nl of Missioninterpreters@mindef.nl).

In een mailwisseling met het deftolkenteam van 12 augustus 2022 wordt opgemerkt dat alleen tolken nog in aanmerking komen (voor zover het Defensie betreft) en dat de uitvoering van de motie Belhaj is gestopt.

3.2.11 EUPOL-tolken en ander EUPOL-personeel (zoals bewakers en ondersteunende staf)

Onder de werkafspraken voor de tolken vallen ook de ‘EUPOL-tolken’, tolken die hebben gewerkt voor de EUPOL-missie (*European Union Police Mission* 2007-2016). De EUPOL-missie was geen militaire missie, maar een civiele missie. Voor deze missie zijn politiefunctionarissen (ter beschikking gesteld door het ministerie van Justitie en Veiligheid) en civiele experts uitgezonden. De aanvragen van de EUPOL-tolken worden door Justitie en Veiligheid (en niet door Defensie) geverifieerd.

In de zomer van 2021 vormen enkele medewerkers die met de EUPOL-missie uitgezonden zijn geweest een groep om zo samen aandacht te vragen voor de EUPOL-tolken. Zij worden – vaak via social media – benaderd door hun oud-collega's (zowel EUPOL-tolken als ander lokaal personeel dat voor de EUPOL-missie heeft gewerkt). Voor hen is duidelijk dat deze groep niet (voldoende) in beeld is – noch bij Justitie en Veiligheid, noch bij de EU in Brussel van waaruit de Europese missie gecoördineerd werd. Daarnaast blijkt dat het voor de EUPOL-tolken zelf niet duidelijk is of en onder welke voorwaarden zij in aanmerking komen voor overbrenging naar Nederland.⁴³⁹

De inspanningen van de groep maken dat Trouw op 11 augustus 2021 een opiniestuk publiceert waarin het kabinet wordt opgeroepen EUPOL-tolken snel naar Nederland te halen. Dit opiniestuk is ondertekend door voormalige EUPOL-medewerkers, twee mensenrechtenorganisaties, de voorzitters van de politiebonden en de oud-voorzitter van de militaire vakbond AFMP.⁴⁴⁰

⁴³⁷ Ministerie van Defensie (2023). 20230804_COEK – DEF Input Commentaren Feitelijk Deel.xlsx. 4 augustus 2023.

⁴³⁸ Ministerie van Defensie (2023). 20230804_COEK – DEF Input Commentaren Feitelijk Deel.xlsx. 4 augustus 2023.

⁴³⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁴⁰ Trouw (2021, 11 augustus). *Ook agenten spreken zich nu uit: breng onze Afghaanse tolken in veiligheid.*

Minister Bijleveld van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid lichten op 18 augustus 2021 in de Tweede Kamer toe dat EUPOL-tolken een aanvraag kunnen indienen om met hun kerngezin overgebracht te worden naar Nederland. Er zijn in de maanden daarvoor zeven aanvragen van EUPOL-tolken positief beoordeeld en deze zeven personen zijn inmiddels met hun gezin in Nederland. Daarnaast zijn er op dat moment 61 aanvragen in behandeling van Afghanen die aangeven voor de EUPOL-missie te hebben gewerkt. Voorwaarde voor overbrenging is dat de EUPOL-tolken kunnen aantonen dat zij hebben gewerkt voor Nederlandse functionarissen binnen de EUPOL-missie.⁴⁴¹ EUPOL-tolken werden echter niet door Nederland ingehuurd, maar waren in dienst van de EU. Dat betekent dat niet op papier staat voor welk land een EUPOL-tolk (vooral) heeft gewerkt. Voor verificatie zijn de EUPOL-tolken daarom afhankelijk van oud-collega's die bevestigen dat zij met hen gewerkt hebben.⁴⁴²

Aanvragen van Afghanen die aangeven EUPOL-tolk te zijn geweest, worden voor verificatie doorgestuurd naar Justitie en Veiligheid. De beoordeling van de aanvragen wordt verricht door beleidsadviseurs van het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's. Daarbij wordt onder meer het Team Internationale Politie Uitzendingen geraadpleegd, vanwege hun netwerk van uitgezonden politiefunctionarissen en voormalig EUPOL-functionarissen. Dit team is onderdeel van de politie. Op deze manier kan geverifieerd worden of een aanvrager daadwerkelijk voor EUPOL en voor Nederlanders heeft gewerkt.

In gesprekken met de commissie is aangegeven dat er bij de EU in Brussel een overzicht beschikbaar zou moeten zijn van lokale medewerkers die voor de EUPOL-missie hebben gewerkt, maar dat dat overzicht gedurende de evacuatiefase niet beschikbaar is gesteld. Als reden hiervoor is in de gesprekken aangegeven dat Brussel van mening was dat dit een migratiekwestie betreft en daarmee een nationale kwestie.⁴⁴³ Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat het migratieargument mogelijk betrekking heeft op het al dan niet ter beschikking stellen van inreisvisa door de lidstaten. Dat is een nationale aangelegenheid. Echter, voor het wel of niet verstrekken van een inreisvisum is de Brusselse informatie essentieel.

Daarnaast is aangegeven dat Brussel terughoudend was met het verstrekken van een lijst, omdat men moeilijk kon overzien wat de privacy-technische implicaties zouden zijn van het verspreiden van een lijst. De wens was om dat eerst uit te zoeken. Uiteindelijk zijn de lijsten niet verstrekt op grond van het argument dat dit privacy-technisch te lastig was. Wel konden lidstaten vanaf november 2021 individuele verzoeken indienen, waarbij door de EU in Brussel werd geverifieerd of een aanvrager was opgenomen in de personeelsbestanden van EUPOL.

Minister Bijleveld van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid laten op 18 augustus 2021 aan de Tweede Kamer weten dat er met de EU in Brussel overleg is geweest door de landen die deelnamen aan de EUPOL-missie. Er is gesproken over de behandeling van aanvragen van EUPOL-tolken, maar het is nog niet tot concrete afspraken gekomen. Er wordt ook niet afgesproken hoeveel EUPOL-tolken ieder land zal opnemen. Om geen tijd te verliezen, worden aanvragen van EUPOL-tolken die voor Nederland hebben gewerkt, door Nederland in behandeling genomen.⁴⁴⁴ Uiteindelijk zal Nederland (tot 23 april 2023) 118 EUPOL-tolken en andere EUPOL-personeelsleden opnemen. Inclusief de kerngezinsleden gaat het om 532 personen.

⁴⁴¹ De minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken. *Antwoord schriftelijke vragen*. Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 2021Z14045.

⁴⁴² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁴³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁴⁴ De minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken. *Antwoord schriftelijke vragen*. Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 2021Z14045.

De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), de EU-dienst die de EUPOL-missie coördineerde, geeft aan dat Nederland daarmee in vergelijking met andere Europese lidstaten die een personele bijdrage hebben geleverd aan de EUPOL-missie een aanzienlijke hoeveelheid voormalig personeel heeft overgebracht en opgenomen.⁴⁴⁵

Waar de EUPOL-tolken onder de werkafspraken voor de tolken worden geschaard, komt ander EUPOL-personeel (zoals bewakers en ondersteunende staf) in aanmerking voor overbrenging naar Nederland als de motie-Belhaj wordt aangenomen op 18 augustus 2021 (zie paragraaf 3.5). Na de evacuatiefase worden op 11 oktober 2021 criteria opgesteld voor de verdere overbrenging van EUPOL-personeel (de EUPOL-tolken blijven vallen onder de werkafspraken voor de tolken), namelijk dat zij in de afgelopen twintig jaar voor de EUPOL-missie in Afghanistan moeten hebben gewerkt in een publiekelijk zichtbare functie. Zij moeten kunnen aantonen dat zij tenminste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor een Nederlandse EUPOL-functionaris.⁴⁴⁶ Ook moet de identiteit en Afghaanse nationaliteit vast te stellen zijn.⁴⁴⁷

Op 6 september 2022 sturen vertegenwoordigers van VluchtelingenWerk Nederland, de militaire vakbonden en een betrokkene die voor EUPOL in Afghanistan heeft gewerkt een brief aan minister Hoekstra van Buitenlandse Zaken en minister Ollongren van Defensie over *‘schrijnende gevallen bij (weigeren) evacuatie uit Afghanistan’*. De afzenders van deze brief constateren dat EUPOL-medewerkers zijn afgewezen omdat hun functie niet zichtbaar zou zijn, terwijl mensen met een vergelijkbare functie wel zijn geëvacueerd.

Op 6 september dienen de Kamerleden Piri, Belhaj en Ceder de volgende Kamervraag in: *“Hoe verklaart u dat mensen uit dezelfde categorie soms niet en soms wel in aanmerking komen voor overbrenging? Wat gaat u doen om te voorkomen dat mensen die wel recht hebben op overbrenging tussen wal en schip vallen?”* Op 17 oktober 2022 volgt als antwoord op deze vraag dat er geen recht op overbrenging bestaat en dat de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken overbrengingslijsten hebben opgesteld, waarbij zo consistent mogelijk dezelfde criteria zijn toegepast en waarbij de definitie van het kerngezin leidend is.

3.3 Lokale medewerkers van de ambassade

3.3.1 Hoofddijn

Op de Nederlandse ambassade in Kaboel werkten naast diplomaten uit Nederland ook Afghaanse consulaire medewerkers, beleidsmedewerkers, chauffeurs, schoonmakers, koks en hoveniers. Velen van hen werkten al lange tijd voor de ambassade, meer dan de helft van hen zelfs al twintig jaar. De lokale ambassademedewerkers zijn op 21 en 22 augustus 2021, tijdens de evacuatiefase, met hun *extended family*⁴⁴⁸ geëvacueerd. In het destijds geldende evacuatiebeleid van Buitenlandse Zaken waren lokale ambassademedewerkers niet opgenomen als groep te evacueren personen.⁴⁴⁹ De evacuatie van de lokale medewerkers van de ambassade in Afghanistan was een niet gebruikelijke operatie en heeft niet eerder zo plaatsgevonden.

⁴⁴⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken; Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021). *Emailbericht*. Antwoorden op vragen n.a.v. gesprek van 28 maart jl. verstuurd op 21 april 2023, 14:24 uur.

⁴⁴⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁴⁷ De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 860.

⁴⁴⁸ Bij de *extended family* gaat hier het om inwonende en afhankelijke gezinsleden van de lokale staf, die buiten de definitie van het kerngezin vallen.

⁴⁴⁹ Met de motie-Belhaj van 17 november 2021 is de regering verzocht kaders op te stellen voor de toekomstige inzet van lokaal personeel. Deze kaders zijn verwoord in de Kamerbrief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 15 mei 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200-X-85.

De lokale medewerkers geven vanaf maart 2020 aan dat zij zich zorgen maken over hun veiligheid. In december 2020 besluit Buitenlandse Zaken opties voor een eventuele evacuatie van de lokale medewerkers te gaan onderzoeken, na een schriftelijk verzoek daartoe van de ambassadeur van 1 december 2020.

Het onderzoek binnen Buitenlandse Zaken naar de vraag of er überhaupt beleid is voor het evacueren van lokale staf en hun familieleden⁴⁵⁰ en de daaropvolgende besluitvorming over de vraag of onder omstandigheden een uitzondering moet worden gemaakt op het staande beleid nemen enige tijd in beslag. De ministerraad stemt op 9 juli 2021 in met de evacuatie van de lokale ambassademedewerkers met hun kerngezinnen. Op 14 augustus 2021, een dag voor de val van Kaboel, wordt in het bewindslidenoverleg besloten dat de inwonende en afhankelijke *extended family-leden* van de lokale staf ook geëvacueerd mogen worden.

In de nacht van 14 op 15 augustus 2021 vertrekken de Nederlandse diplomaten zonder het lokale ambassadepersoneel naar het vliegveld. Het plotselinge vertrek van de Nederlandse diplomaten geeft de lokale medewerkers het gevoel dat zij in de steek zijn gelaten. De manier waarop met de lokale ambassademedewerkers is omgegaan is een van de redenen voor de motie van afkeuring van 15 september 2021. De motie is gericht tegen het kabinet, maar wijst specifiek op de eindverantwoordelijkheid van de minister Buitenlandse Zaken voor de evacuatieoperatie. Zij treedt af als de motie wordt aangenomen.

Tijdens de evacuatieoperatie worden 217 lokale ambassademedewerkers met hun familieleden via het vliegveld van Kaboel geëvacueerd.⁴⁵¹

Deze paragraaf beschrijft de relevante gebeurtenissen van de evacuatie van de lokale medewerkers van de ambassade.

3.3.2 Tijdlijn

De belangrijkste gebeurtenissen voor de evacuatie van het lokale ambassadepersoneel zijn weergegeven in onderstaande tijdlijn.

Datum/periode	Gebeurtenis
29 februari 2020	Doha-akkoord VS en taliban. De VS committeren zich aan een terugtrekking die voltooid is op 1 mei 2021. Lokaal ambassadepersoneel ziet dit als een gamechanger: de politieke situatie en veiligheidssituatie in Afghanistan zijn instabiel
9 maart 2020	De medezeggenschapsraad van de Nederlandse ambassade in Kaboel, de mission council, geeft tijdens een regulier bezoek van BZ aan dat de situatie gevaarlijk is en dat bij de lokale medewerkers grote zorgen zijn over hun veiligheidssituatie
September 2020	- De medezeggenschapsraad komt bijeen en lokale medewerkers delen hun zorgen over de veiligheidssituatie met de nieuwe ambassadeur en de plv. ambassadeur - Het managementteam geeft aan contact op te nemen met BZ over mogelijke procedures voor een (tijdelijke) evacuatie in het geval van een levensbedreigende situatie
1 december 2020	- De ambassadeur in Kaboel mailt BZ om aandacht te vragen voor het voorbereiden van evacuatieopties voor lokale medewerkers, inclusief hun kerngezinnen - Minister Blok van Buitenlandse Zaken stemt in met het onderzoeken van evacuatieopties voor lokale medewerkers
29 januari tot 2 februari 2021	Vertegenwoordigers van BZ en Defensie bezoeken de ambassade voor voorbereiding evacuatieplannen
3 februari 2021	BZ mailt de ambassade over een aanbeveling van de juridische afdeling om per lokale medewerker of groep medewerkers een risicoanalyse te maken met als uitgangspunt de vraag hoeveel risico de medewerker(s) zou(den) lopen indien deze bij evacuatie zou(den) achterblijven
19 tot 28 april 2021	Vertegenwoordigers BZ en Defensie bezoeken ambassade Kaboel voor voorbereiding van evacuatieplannen. Lokale medewerkers spreken opnieuw hun zorgen uit over de veiligheidssituatie

⁴⁵⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁵¹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 30 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 892; Bijlage Cijferoverzicht overbrenging.

Datum/periode	Gebeurtenis
26 april 2021	BZ concludeert mondeling dat de ambassade de eerst aangewezen is om een risicoanalyse te maken voor de lokale medewerkers. De ambassadeur stelt dat zij niet beschikt over de expertise om die risicoanalyse te maken en dat zij ethische bezwaren heeft tegen het onderscheid maken tussen personeelsleden
10 mei 2021	De ambassade ontvangt een formele instructie om een eerste onderbouwde inschatting te maken in welke mate de verschillende medewerkers een veiligheidsrisico lopen.
11 mei 2021	De voorzitter van de medezeggenschapsraad stuurt de secretaris-generaal van BZ een memo over het gevaar dat lokale medewerkers en hun extended families lopen. De taliban hebben publiekelijk geuit dat Afghanen die voor ambassades van NAVO-lidstaten hebben gewerkt als legitieme doelwitten worden beschouwd
12 mei 2021	De secretaris-generaal van BZ informeert de betrokken bewindslieden over het onderzoek naar evacuatiemogelijkheden voor de lokale staf: het uitgangspunt is de zorgplicht van de Nederlandse Staat voor haar werknemers. De ambassade heeft gesteld dat alle medewerkers aanwijsbaar gevaar lopen
25 mei 2021	Sigrid Kaag volgt Stef Blok op als minister van Buitenlandse Zaken
28 juni 2021	De secretaris-generaal van BZ reageert op het memo van 11 mei van de voorzitter van de medezeggenschapsraad: de betrokken ministeries bekijken opties om veiligheid te bieden aan lokale medewerkers, maar besluitvorming kost tijd omdat het een situatie betreft zonder precedent
8 juli 2021	Tijdens het debat met de Tweede Kamercommissie Defensie geven bewindslieden aan dat overlegd wordt over mogelijkheden voor lokaal ambassadepersoneel
9 juli 2021	De ministerraad stemt in met evacuatie van alle lokale ambassade-medewerkers en hun kerngezinnen
23 juli 2021	De ambassade organiseert een online briefing voor lokaal ambassadepersoneel over de Nederlandse asielprocedure. Lokaal ambassadepersoneel krijgt de gelegenheid om vragen te stellen aan het COA en de IND
11 augustus 2021	- De plv. ambassadeur telefoneert met de minister van BZ om haar te laten weten hoe serieus de situatie is: de taliban rukken sneller op dan verwacht en er zijn reeds negen provinciehoofdsteden gevallen - In het bewindsliedenoverleg wordt de evacuatie van extended family van lokale medewerkers besproken: bewindslieden houden vast aan de eerdere beslissing om enkel kerngezinnen mee te nemen, maar houden via de hardheidsclausule ruimte voor één of enkele uitzonderlijke schrijnende gevallen
12 augustus 2021	De ambassadeur mailt BZ n.a.v. de terugkoppeling van het bewindsliedenoverleg van 11 augustus over het terugbrengen van het aantal personen die vallen onder de hardheidsclausule. De ambassade kan deze keuze niet maken en verzoekt nogmaals om ruimhartigheid. De ambassadeur merkt ook op dat de dreiging nu reëel is en dat het welzijn van het ambassadeteam onder druk staat
13 augustus 2021	De IND en de ambassade starten met het uitvoeren van de toets voor de hardheidsclausule. Deze toets neemt enkele dagen in beslag
14 augustus 2021	- De plv. ambassadeur geeft in een telefoongesprek aan dat lokale medewerkers hun werk niet goed kunnen doen in de onzekerheid over hun extended family en vraagt de minister van BZ nogmaals het vraagstuk te bespreken in het BWO - In het bewindsliedenoverleg wordt besloten dat alle 60 extended family-leden van de lokale medewerkers in aanmerking komen voor evacuatie
De nacht van 14 op 15 augustus 2021	- De BSB krijgt van Amerikaanse battle captain het dringende advies om per direct te verplaatsen naar de luchthaven, indien de ambassade dat advies niet opvolgt, hoeft zij niet meer te rekenen op steun van de VS - De BSB, plv. ambassadeur, defensieattaché, Hongaarse beveiligers en uitgezonden staf voeren de procedures uit van vernietiging van alles wat enigszins bruikbaar is voor de taliban en reizen naar het vliegveld - De Hongaarse beveiligers mogen het vliegveld niet op en verblijven tijdelijk in het Baron Hotel
15 augustus 2021	- De Afghaanse plv. operationeel manager wordt telefonisch geïnformeerd over het vertrek van het ambassadeteam en over het besluit dat de gehele lokale staf inclusief extended family op de evacuatielijst staat - De taliban nemen Kaboel in - De lokale medewerkers komen aan bij een leeg, onbewaakt ambassadegebouw. De plv. operationeel manager informeert hen over de situatie en stuurt hen voor hun eigen veiligheid naar huis
18 augustus 2021	- Het vervangende ambassadeteam komt aan in Kaboel - De plv. operationeel manager krijgt van de ambassadeur de opdracht om de lokale medewerkers in groepen naar het vliegveld te sturen - De lokale medewerkers reizen naar het vliegveld, maar krijgen geen toegang en keren terug naar huis
De nacht van 21 op 22 augustus 2021	De lokale ambassade-medewerkers reizen nogmaals naar het vliegveld, worden binnengehaald via de Holland Spot en daarna geëvacueerd

3.3.3 Zorgen lokale staf over veiligheidssituatie

De *Mission Council*, de medezeggenschapsraad van de ambassade waarin de lokale medewerkers vertegenwoordigd zijn, geeft op 9 maart 2020 tijdens een regulier werkbezoek van de Inspectie Signalering Begeleiding⁴⁵² van Buitenlandse Zaken aan dat de situatie gevaarlijk is en dat er bij de lokale staf grote zorgen zijn over de veiligheidssituatie.⁴⁵³ Kort daarvoor (in februari 2020) heeft president Trump met de taliban het Doha-akkoord gesloten. De ambassade medewerkers geven tijdens het werkbezoek aan dat het Doha-akkoord voor hen een *gamechanger* is. Zij ervaren de politieke situatie en de veiligheidssituatie in Afghanistan als instabiel.⁴⁵⁴

In september 2020 delen de lokale medewerkers hun zorgen met de nieuwe ambassadeur en de plaatsvervangend ambassadeur. Tijdens een bijeenkomst van de *Mission Council* op 16 september 2020 geven zij aan dat zij zich zorgen maken om de toenemende criminele activiteiten en over de opmars van de taliban. Met name voor chauffeurs is er sprake van toenemende risico's en er is angst voor incidenten met een dodelijke afloop. De ambassadeur geeft aan dat veiligheid een serieuze zaak is en vraagt medewerkers incidenten altijd meteen te melden. Het managementteam van de ambassade zegt voornemens te zijn al het mogelijke te doen om de belangen van de lokale medewerkers onder de aandacht te brengen van het ministerie en neemt contact op met Buitenlandse Zaken om te spreken over de mogelijke procedures voor een (tijdelijke) evacuatie van ambassadepersoneel in het geval van een levensbedreigende situatie.⁴⁵⁵

Vanwege de toenemend instabiele veiligheidssituatie stuurt de ambassadeur op 1 december 2020 een memo naar de directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI) van Buitenlandse Zaken (zie ook paragraaf 2.2.6). In dit memo vraagt de ambassadeur onder meer aandacht voor het voorbereiden van evacuatieopties voor de lokale medewerkers. De ambassadeur schrijft dat het gaat om een evacuatie van 185 lokale medewerkers (dat is inclusief hun kerngezinnen). Deze groep zal volgens de ambassadeur zeer kwetsbaar zijn in het meest negatieve scenario waarin de taliban de macht zullen overnemen.⁴⁵⁶ Minister Blok van Buitenlandse Zaken stemt in met het onderzoeken van evacuatieopties voor het lokale personeel.⁴⁵⁷

3.3.4 Onderzoek evacuatieopties

Naar aanleiding van het memo van de ambassadeur brengt VCI op verzoek van de plaatsvervangend secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken in kaart hoe het in het algemeen zit met de evacuatie van lokale medewerkers. Omdat het niet eerder is voorgekomen dat het lokale personeel van een ambassade naar Nederland wordt gehaald, vraagt de directie VCI advies aan de directie Juridische Zaken. Ook het Hoofd Directie Personeel en Organisatie (HDPO) wordt om advies gevraagd.

⁴⁵² De Inspectie Signalering Begeleiding licht in beginsel iedere vier jaar elke ambassade door. Tijdens doorlichtingen worden onder meer het management en de uitvoering van de consulaire taken door de ambassade beoordeeld.

⁴⁵³ *Minutes Mission Council 9 Mar 2020 Netherlands Embassy, Kabul.*

⁴⁵⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁵⁵ *Minutes Mission Council 16 September 2020 Netherlands Embassy, Kabul.*

⁴⁵⁶ CdP Kaboel (2020). *Memo. Voorbereiding evacuatie opties medewerkers ZMA Kabul.* 1 december 2020.

⁴⁵⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Op 3 februari 2021, twee maanden nadat de ambassadeur het memo heeft opgesteld, wordt de visie van de directie Juridische Zaken (DJZ) op de evacuatie van lokale medewerkers samengevat in een e-mail.⁴⁵⁸ De algemene lijn is dat een lokale medewerker die door zijn werk gevaar loopt, door de werkgever zoveel mogelijk moet worden geholpen om dat gevaar te vermijden. Juridische Zaken beveelt aan om per lokale medewerker of groep medewerkers een risicoanalyse te maken, met als uitgangspunt de vraag hoeveel gevaar de betreffende medewerker of groep zou lopen indien deze bij evacuatie zou achterblijven.⁴⁵⁹

Op 26 april 2021 geven de directie VCI en de directie Azië en Oceanië (DAO) bij de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken aan dat de ambassade vanuit haar lijnverantwoordelijkheid en werkgeversrol de eerst aangewezen is om voor de lokale medewerkers een risicoanalyse te maken. In reactie hierop stelt de ambassadeur dat zij niet beschikt over de vereiste expertise om een risicoanalyse te maken. Daarnaast zijn er ethische bezwaren: zij wil geen onderscheid maken tussen personeelsleden die daarnaast ook vaak al lang in dienst zijn van de ambassade.⁴⁶⁰

Op datzelfde moment zijn vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken en Defensie gezamenlijk op werkbezoek in Kaboel (van 19 tot en met 28 april 2021). Het betreft een tweede werkbezoek. Drie maanden daarvoor heeft ook een werkbezoek plaatsgevonden (van 29 januari tot en met 2 februari 2021) (zie paragraaf 2.2.6). Tijdens het eerdere werkbezoek heeft de post aangedrongen op een tweede werkbezoek omdat de situatie snel aan het verslechteren is.⁴⁶¹

Tijdens het tweede werkbezoek delen lokale medewerkers opnieuw hun zorgen over hun veiligheidssituatie met de vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken. De lokale staf heeft bepaalde verwachtingen. Zo dient Nederland volgens de lokale medewerkers zorg te dragen voor hun veiligheid, omdat zij jarenlange inzet hebben getoond in dienst van de Nederlandse overheid. De medewerkers vergelijken zichzelf met de tolken, en stellen de vraag: *Waarom mogen tolken die een halfjaar voor Nederland hebben gewerkt wél naar Nederland en de lokale staf die al twintig jaar voor de post werkt niet?* Nederland is voor hen de enige optie, gezien de politieke relatie tussen Afghanistan en zijn buurlanden. De medewerkers van Buitenlandse Zaken vatten in een e-mail aan het ministerie hun bevindingen van het werkbezoek samen en schrijven dat de lokale medewerkers voornemens zijn andere wegen te bewandelen (de rechter, de media, hogerop in het ministerie of de politiek) als Buitenlandse Zaken niet binnen afzienbare tijd met een besluit komt.⁴⁶²

De voorzitter van de *Mission Council* schrijft op 11 mei 2021 een memo gericht aan de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken waarin de stellingname van de ambassade over het gevaar dat de lokale medewerkers lopen, wordt onderbouwd. De voorzitter schrijft dat de taliban publiekelijk hebben geuit dat alle Afghanen die voor de Afghaanse overheid, de NAVO en voor ambassades van NAVO-lidstaten hebben gewerkt, als spionnen en daarmee als legitieme doelwitten worden beschouwd.⁴⁶³ De voorzitter van de *Mission Council* schrijft in het memo ook dat hij heeft begrepen dat onder de definitie van familieleden alleen de partner en afhankelijke kinderen onder de 18 jaar vallen. Hij bepleit dat in de context van Afghanistan het gezin veel breder wordt opgevat, omdat bij de lokale medewerkers van de ambassade veel inwonende familieleden zijn die financieel afhankelijk van hen zijn. Omdat zij in hetzelfde huis wonen, lopen zij volgens de voorzitter net zoveel gevaar als de lokale medewerkers zelf.

⁴⁵⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Visie DJZ op evacuatie lokale medewerkers (uit AFG)*. Verstuurd op 3 februari 2021 om 14.01 uur.

⁴⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Visie DJZ op evacuatie lokale medewerkers in crisissituaties, bijvoorbeeld in Kabul*. Verstuurd op 5 februari 2021 om 16.09 uur.

⁴⁶⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Memo. Risico inschatting lokaal personeel Kaboel*. 26 april 2021; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁶¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁶² *E-mail. Subject: Tussenstand missie*. Woensdag 21 april 2021, 18.18 uur.

⁴⁶³ Kabul Mission Council (2021). *Memo. Kabul Locally Employed Staff assistance Hardship clause LSR2020 art 1.9*. 11 mei 2021.

De voorzitter geeft aan dat in het geval van evacuatie deze inwonende familieleden niet achtergelaten kunnen worden. Namens de lokale medewerkers van de ambassade dient hij daarom het verzoek in om de hardheidsclausule (LSR 2020, artikel 1.9)⁴⁶⁴ toe te passen, zodat alle inwonende familieleden die meer dan 50% financieel afhankelijk zijn van de lokale medewerkers, ook worden beschouwd als leden van de familie.

Op 12 mei 2021 informeert de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken de twee bewindspersonen over het onderzoek naar evacuatiemogelijkheden voor de lokale staf. Hij schrijft dat de centrale vraag is in hoeverre zij gevaar lopen als gevolg van hun werkzaamheden voor Nederland. Hij geeft aan dat het uitgangspunt hierbij de zorgplicht is die de Nederlandse Staat heeft ten aanzien van haar werknemers, ook voor werknemers in Afghanistan. De secretaris-generaal schrijft verder dat de ambassade op 10 mei jl. een formele instructie heeft ontvangen om een eerste onderbouwde inschatting te maken in welke mate de verschillende medewerkers gevaar lopen.

Deze instructie is eerder (eind april) ook mondeling gegeven en is nodig om voorbereid te zijn op een eventuele evacuatie én met het oog op behandeling van de dossiers van evacués door de IND. In reactie op deze instructie geeft de ambassade aan dat alle medewerkers aanwijsbaar gevaar lopen.⁴⁶⁵

Op 28 juni 2021, reageert de secretaris-generaal op het memo van de *Mission Council* van 11 mei 2021. De secretaris-generaal geeft aan serieus kennis te hebben genomen van het verzoek om de hardheidsclausule toe te passen. Hij schrijft verder dat Buitenlandse Zaken samen met Defensie en Justitie en Veiligheid serieus de opties zal bekijken om veiligheid te bieden aan de lokale medewerkers. Hij benadrukt dat dit een situatie is zonder precedent en dat de besluitvorming daarover tijd vraagt.⁴⁶⁶

Tijdens het debat met de Kamercommissie Defensie op 8 juli 2021 gaat de meeste aandacht uit naar de uitvoering van de motie van 3 juni over de Afghaanse tolken. Enkele Kamerleden vragen op 8 juli ook aandacht voor ondersteuning van groepen anders dan de tolken. De bewindslieden antwoorden dat overlegd wordt over mogelijkheden voor lokaal ambassadepersoneel en dat het kabinet kijkt naar wat andere landen voor andere groepen doen.⁴⁶⁷

In de ministerraad op 9 juli 2021 wordt vervolgens vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap ingestemd met de evacuatie van alle lokale ambassademedewerkers met hun kerngezinnen. Dit besluit is in de week voorafgaand aan de ministerraad voorbereid door de secretarissen-generaal van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid. Het betreft alle lokale medewerkers van de ambassade, omdat het niet verstandig wordt geacht onderscheid te maken tussen de verschillende soorten medewerkers. Alle medewerkers zijn al lang in dienst van de ambassade en daardoor is in hun omgeving bekend dat ze voor Nederland werken. Ook zou het maken van onderscheid leiden tot interne spanningen en daardoor mogelijk veiligheidsrisico's (*insider threats*) met zich meebrengen. Het zou bovendien complex te organiseren zijn (hoe deze afweging maken, wie neemt de beslissing, wat te doen bij twijfel?) en kan het risico met zich meebrengen dat achteraf toch nog additioneel mensen in veiligheid moeten worden gebracht, terwijl de ambassade al verlaten is.⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ Legal Status (Local Employees) Regulations 2020.

⁴⁶⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Memo Afghanistan – Veiligheid lokale medewerkers*. 12 mei 2021.

⁴⁶⁶ De secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Brief van het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Subject: your memo regarding hardchip clause 1.9 of LSR 2020. Den Haag, 28 juni 2021.

⁴⁶⁷ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*. Overleg van 8 juli 2021, verslag vastgesteld op 17 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, nr. 840.

⁴⁶⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Notitie M voor LES KAB finaal*; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

3.3.5 Wel of niet evacueren inwonende en afhankelijke familieleden (*extended family*)

Het besluit in de ministerraad van 9 juli 2021 betekent dat bij een eventuele evacuatie van de ambassade ook de lokale medewerkers en hun gezinnen naar Nederland mogen komen. In het eerdergenoemde memo gericht aan de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken vraagt de voorzitter van de *Mission Council* echter ook aandacht voor de inwonende en afhankelijke *extended family-leden* van de lokale medewerkers. Er wonen namelijk naast het kerngezin ook veel andere familieleden in bij de lokale medewerkers. Die familieleden zijn financieel van hen afhankelijk en omdat zij in hetzelfde huis wonen als de lokale medewerkers, lopen zij hetzelfde risico als de lokale medewerkers zelf en de leden van hun kerngezin. In het geval van een evacuatie, schrijft de voorzitter, kunnen de lokale medewerkers die familieleden niet achterlaten. Indien de ambassade een evacuatieoptie aan de lokale medewerkers aanbiedt, dient ook evacuatie van de inwonende en afhankelijke *extended family-leden* overwogen te worden.⁴⁶⁹ Het besluit van de ministerraad op 9 juli houdt echter in dat alleen de overbrenging van het kerngezin wordt toegestaan in geval van een evacuatie en niet ook die van de *extended family*. Als redenen daarvoor worden genoemd dat voor tolken dezelfde regel wordt gehanteerd en dat de IND in de asielprocedure ook uitgaat van het kerngezin. Uitbreiding tot de *extended family* is volgens het kabinet niet wenselijk omdat de lokale ambassademedewerkers daarmee anders worden behandeld dan de tolken. De beslissing zorgt voor onrust op de post, terwijl de evacuatie van de tolken niet afgerond kan worden zonder inzet van het lokale ambassadepersoneel.⁴⁷⁰

Ervan uitgaande dat er in het kabinet geen meerderheid is voor een ruimhartig asielbeleid, maakt minister Kaag van Buitenlandse Zaken voorafgaand aan het overleg in de ministerraad van 9 juli de inschatting dat er op dat moment geen politieke ruimte is voor het evacueren van de *extended family*. Zij kiest voor de aanpak om te beginnen met het kerngezin en in het demissionaire kabinet aandacht te blijven vragen voor evacuatie van overige inwonende afhankelijke familieleden van de lokale staf.⁴⁷¹

Volgend op eerdere briefings over eventuele evacuatieopties (die zijn gehouden op 1 juli en 15 juli), organiseert de ambassade op 23 juli 2021 een online briefing voor de lokale medewerkers door het COA en de IND. De lokale medewerkers ontvangen tijdens deze briefing informatie over de Nederlandse asielprocedure, zij krijgen beelden te zien van asielzoekerscentra en zij krijgen de gelegenheid om vragen te stellen aan het COA en de IND.

Op 11 augustus 2021, vindt om zes uur 's avonds een telefonisch bewindslidenoverleg plaats op verzoek van minister Kaag van Buitenlandse Zaken. De taliban rukken sneller op dan verwacht en er zijn reeds negen provinciehoofdsteden gevallen.⁴⁷² Kort daarvoor heeft de plaatsvervangend ambassadeur minister Kaag telefonisch nog eens laten weten hoe serieus de situatie op dat moment is.⁴⁷³

Minister Kaag vraagt tijdens het bewindslidenoverleg om een verruiming van de criteria voor de evacuatie van de lokale medewerkers zodat ook de inwonende en afhankelijke *extended family-leden* worden geëvacueerd. Er wordt echter besloten vast te houden aan de beslissing van de ministerraad, namelijk dat voor de lokale staf dezelfde criteria worden gehanteerd als voor de tolken.

⁴⁶⁹ Kabul Mission Council (2021). *Memo. Kabul Locally Employed Staff assistance Hardship clause LSR2020 art 1.9*. 11 mei 2021.

⁴⁷⁰ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁷¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁷² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: BWO Afghanistan 11/8 18.00uur*. Verstuurd op 11 augustus 2021 17.06 uur.

⁴⁷³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Het kabinet houdt ruimte voor één of enkele uitzonderlijke schrijnende gevallen die moeten worden aangedragen na een toets door de ambassade en de IND.⁴⁷⁴ Er wordt geen expliciet aantal genoemd. Wel is het dringende verzoek van het bewindsliedenoverleg deze hardheidsclausule ‘zeer restrictief’ toe te passen.⁴⁷⁵ De minister-president spreekt aan het eind van dit overleg zijn begrip uit voor de standpunten van de bewindslieden en vraagt hen te kijken naar wat mogelijk is en waar zij eventuele ruimte zien.⁴⁷⁶

Tijdens een telefonisch overleg informeert de plaatsvervangend secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken de ambassadeur over het besluit van het bewindsliedenoverleg. De ambassadeur vraagt de plaatsvervangend secretaris-generaal wat het betekent dat de hardheidsclausule zeer restrictief toegepast moet worden. In antwoord op deze vraag noemt de plaatsvervangend secretaris-generaal bij wijze van indicatie het aantal van drie personen.⁴⁷⁷

De ambassadeur reageert vervolgens op 12 augustus 2021 in een e-mail dat zij goed heeft nagedacht over het verzoek om uitvoering te geven aan het besluit van het bewindsliedenoverleg; dat wil zeggen de lijst van gevallen die onder de hardheidsclausule vallen, terugbrengen van zestig (het totale aantal inwonende en afhankelijke *extended family-leden*) naar drie. De ambassadeur geeft aan dat de ambassade deze keuze niet kan maken en vraagt daarvoor begrip van de plaatsvervangend secretaris-generaal. Ze vraagt de plaatsvervangend secretaris-generaal om minister Kaag in het kader van goed werkgeverschap en zorgplicht nogmaals te vragen ruimhartig om te gaan met de verzoeken van de lokale medewerkers, die voor hun familieleden een beroep doen op humanitaire uitzonderingsgronden.⁴⁷⁸ De ambassadeur pleit voor een cultureel sensitieve definitie van kerngezin en schrijft dat de zestig inwonende en afhankelijke gezinsleden weliswaar niet onder de strikte gezinsdefinitie vallen, maar *evenveel* gevaar lopen als de leden van het kerngezin. Dat is naar voren gekomen uit interviews die de ambassade heeft gehouden (op instructie van het ministerie). In het kader van goed werkgeverschap en *duty of care* vraagt zij om ruimhartig om te gaan met de verzoeken van de lokale medewerkers. Zij licht toe dat die ruimhartigheid op haar plaats is, omdat er een groot verschil is tussen de lokale staf, die werknemers zijn van Buitenlandse Zaken en de tolken, die een tijdelijk contract hadden met Defensie. In het mailbericht merkt de ambassadeur tevens op dat de lokale medewerkers hun dierbaren niet zullen achterlaten en dat voorbeelden van bedreigingen van wat er met hen zal gebeuren als de taliban de macht overnemen zijn overgelegd aan het ministerie. Ook merkt zij op dat die dreiging nu reëel is. Tot slot schrijft de ambassadeur dat het welzijn van het ambassadeteam nu onder druk staat: *‘Het lijkt me inconsistent deze collega’s nu achter te laten, waar we als uitgezonden staf al bijna 20 jaar dagelijks op rekenen, ook in moeilijke tijden.’*⁴⁷⁹

Op vrijdag 13 augustus starten de IND en de ambassade met het uitvoeren van de toets, die in het BWO van 11 augustus is afgesproken. Met het uitvoeren van deze toets zullen meerdere dagen tijd gemoeid zijn. Nadat de plaatsvervangend ambassadeur op 14 augustus in een telefoongesprek aangeeft dat de lokale medewerkers hun werk niet goed kunnen doen vanwege de onzekerheid over hun *extended family*, vraagt de plaatsvervangend secretaris-generaal aan minister Kaag van Buitenlandse Zaken om het vraagstuk van de *extended family* nogmaals te bespreken in het BWO, mede ook gezien de snel verslechterende omstandigheden in Kaboel.

⁴⁷⁴ Ministerie van Defensie. *Emailbericht. Terugkoppeling ingelast BWO Afghanistan 11 augustus*. Verstuurd op 11 augustus 2021 om 19.18 uur.

⁴⁷⁵ Ministerie van Algemene Zaken. *20210813 BWO Afghanistan*.

⁴⁷⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁷⁷ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁷⁸ De plaatsvervangend ambassadeur had deze mail het liefst rechtstreeks aan de minister gericht. De ambassadeur gaf er de voorkeur aan om de formele lijn te volgen en de plaatsvervangend secretaris-generaal te vragen de kwestie onder de aandacht van de minister te brengen.

⁴⁷⁹ De ambassadeur van Afghanistan (2021). *E-mail. Onderwerp: Urgent verzoek lokale staf ambassade Kaboel*. Donderdag 12 augustus 2021, 20.43 uur.

Uiteindelijk wordt op 14 augustus 2021 's avonds in een bewindsliedenoverleg op nadrukkelijk verzoek van minister Kaag van Buitenlandse Zaken besloten dat alle zestig inwonende en afhankelijke *extended family-leden* waarvoor een beroep op de hardheidsclausule is gedaan worden meegenomen bij evacuatie. De beoordeling van de mate waarin zij gevaar lopen vindt op een later moment in Nederland plaats.⁴⁸⁰ Als reden voor dit besluit wordt gegeven dat lokale stafleden tot het einde toe nodig zijn om de ambassade zo lang mogelijk open te houden (onder andere voor de uitvoering van de werkafspraken voor de tolken), waardoor zij niet in de gelegenheid waren om hun afhankelijke familieleden elders in veiligheid te brengen.⁴⁸¹

3.3.6 De evacuatie

De uitgezonden staf vertrekt in de nacht van zaterdag 14 op zondag 15 augustus 2021 op aandringen van de Amerikanen naar de luchthaven van Kaboel. De lokale medewerkers treffen op zondagochtend een verlaten ambassade aan. Volgens de media zijn de lokale medewerkers verbijsterd als ze aankomen bij de ambassade. NRC schrijft dat *'(...) de Nederlandse diplomaten naar een veiligere plek zouden zijn overgebracht, terwijl er 37 Afghaanse medewerkers en hun familieleden nog thuis in grote angst en onzekerheid over hun toekomst zitten.'*⁴⁸² Ook op sociale media ontstaat ophef over het feit dat de lokale medewerkers een verlaten ambassade aantreffen. Voor de lokale medewerkers is het niet voor het eerst dat ze zich in de steek gelaten voelen door de uitgezonden staf en het ministerie. Zo hebben de lokale medewerkers tijdens de coronapandemie doorgewerkt op de ambassade, terwijl de uitgezonden staf op afstand werkte. Dit leidde bij het lokale personeel tot een gevoel van achtergesteld zijn. Ook het definitieve besluit over hun evacuatie, dat lang op zich liet wachten, gaf een gevoel van in de steek gelaten worden, evenals de ervaring van de lokale staf dat de uitgezonden staf niet altijd open was over ontwikkelingen met betrekking tot de veiligheidssituatie.⁴⁸³

De plaatsvervangend operationeel manager (die behoort tot de lokale staf) is op zondagochtend 15 augustus tussen 06.00 en 07.00 uur telefonisch op de hoogte gebracht door de operationeel manager (die behoort tot de uitgezonden staf). De operationeel manager bevindt zich op dat moment op het vliegveld. De uitgezonden staf moest in verband met de veiligheid naar de luchthaven vertrekken (zie paragraaf 2.2.13). De operationeel manager geeft aan al het mogelijke te zullen doen om ook de lokale staf met hun familieleden te evacueren. Omdat om 10.00 uur een bijeenkomst met alle lokale medewerkers gepland staat, begeeft de plaatsvervangend operationeel manager zich naar de ambassade en informeert hij de andere lokale medewerkers over het vertrek van de uitgezonden staf. Hij krijgt vervolgens telefonisch van de operationeel manager te horen dat ook alle geregistreerde inwonende en afhankelijke *extended family-leden* van de lokale medewerkers op de evacuatielijst staan. Vanwege de veiligheidssituatie stuurt de plaatsvervangend operationeel manager iedereen naar huis om daar te wachten op verdere instructies.⁴⁸⁴

Op 18 augustus 2021 's avonds komt het vervangende ambassadeteam aan in Kaboel. De ambassadeur neemt contact op met de plaatsvervangend operationeel manager met instructies om ervoor te zorgen dat de lokale medewerkers geëvacueerd kunnen worden. De plaatsvervangend operationeel manager moet de lokale staf in drie groepen verdelen en naar de luchthaven sturen. De lokale medewerkers krijgen echter geen toegang tot de luchthaven en zijn genoodzaakt weer naar huis te gaan.⁴⁸⁵

⁴⁸⁰ *Afghanistan bulletin*. Verstuurd op 14 augustus 2021 om 20.13 uur.

⁴⁸¹ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

⁴⁸² NRC (16 augustus 2021). *Afghaans ambassadepersoneel begrijpt niet waarom Nederland zo lang wachtte met evacuatie*.

⁴⁸³ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁸⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁸⁵ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

In de nacht van zaterdag 21 op zondag 22 augustus 2021 vindt een nieuwe poging plaats als de defensieattaché de lokale medewerkers vraagt weer groepsgewijs naar de luchthaven te gaan. Wanneer de plaatsvervangend operationeel manager antwoordt dat dat niet veilig is, belt de defensieattaché hem rond 05.00 uur terug met het verzoek om de lokale medewerkers naar een specifieke plek bij de poorten te laten komen. Later wordt deze specifieke plek de Holland Spot genoemd.⁴⁸⁶ Uiteindelijk lukt het om in die nacht de lokale medewerkers met hun kerngezinnen en andere afhankelijke familieleden via de Holland Spot de luchthaven binnen te krijgen (zie ook paragraaf 2.3.12).⁴⁸⁷ De plaatsvervangend operationeel manager sluit zich op zondag als laatste aan bij de groep. De lokale medewerkers vertrekken in verschillende vliegtuigen richting Nederland. Zij worden in Nederland opgevangen in Zoutkamp.

3.4 Nederlanders in Afghanistan

3.4.1 Hoofdlijn

Bij de evacuatieplanning van de Nederlandse ambassade wordt rekening gehouden met de evacuatie van Nederlanders en Afghanen met verblijfsrecht in Nederland, die zich in Afghanistan bevinden en die hun bezoek aan het land geregistreerd hebben. De ambassade gaat er op basis van de registraties vanuit dat zich hooguit enkele Nederlanders in Afghanistan bevinden. Er is echter geen registratieplicht voor Nederlanders die naar een land reizen waarvoor een rood reisadvies geldt.⁴⁸⁸ Tijdens de evacuatieoperatie wordt duidelijk dat veel meer Nederlanders zich in Afghanistan bevinden dan verwacht.⁴⁸⁹

Als Kaboel valt op 15 augustus 2021 bevinden zich ruim 1.300 Nederlanders in Afghanistan.⁴⁹⁰ Vaak is dit in verband met familiebezoek (wat vanwege de coronapandemie lange tijd niet mogelijk was geweest), een trouwerij of begrafenis, en ook voor vakanties. Daarnaast bevindt zich in Afghanistan een aantal zogenoemde ‘terugkeerders’, Afghanen die een verblijfsstatus hebben gekregen in Nederland en daarna weer in Afghanistan zijn gaan wonen. Voor de evacuatieoperatie maakt Buitenlandse Zaken geen nader onderscheid tussen Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland. Er gold al lange tijd een rood reisadvies voor Afghanistan. Dat betekent dat wordt afgeraden naar Afghanistan af te reizen en dat de ambassade in extreme noodsituaties Nederlanders niet kan ondersteunen of evacueren.

Deze paragraaf beschrijft de relevante gebeurtenissen van de evacuatie van Nederlanders in Afghanistan.

3.4.2 Tijdlijn

De tijdlijn op de volgende pagina brengt de belangrijkste gebeurtenissen van de evacuatie van Nederlanders in beeld.

⁴⁸⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁸⁷ Enkele lokale medewerkers kiezen ervoor om in Afghanistan te blijven (bron: meerdere gesprekken).

⁴⁸⁸ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid). *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

⁴⁸⁹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 24 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 804.

⁴⁹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin 22/09*. Verstuurd op 22 september 2021 om 20.17 uur.

Datum/periode	Gebeurtenis
December 2014	Het reisadvies voor Afghanistan staat op rood: het advies is om niet naar Afghanistan te gaan en om binnen Afghanistan zo min mogelijk te reizen en uitermate voorzichtig te zijn
19 maart 2020	Het reisadvies voor Afghanistan wordt aangescherpt: Nederlanders die zich in Afghanistan bevinden worden geadviseerd om gebruik te maken van vertrekkende vluchten. De ambassade in rode gebieden kan vaak minder of niet helpen als een Nederlander in de problemen komt
November 2020	Het reisadvies wordt aangescherpt: de veiligheidssituatie is verder verslechterd en reizen naar en verblijven in Afghanistan wordt ten zeerste afgeraden. De ambassade kan Nederlanders niet ondersteunen of evacueren in extreme noodsituaties
21 juli 2021	Het reisadvies wordt aangescherpt: reizen naar Afghanistan wordt al lang afgeraden, dat geldt ook voor familiebezoek
5 augustus 2021	Het reisadvies wordt aangescherpt: 'Reis NIET naar Afghanistan'
15 augustus 2021	- De taliban nemen Kaboel in - In het crisisberaad wordt het aantal Nederlanders dat zich in Afghanistan bevindt ingeschat op 10 a 15 personen
17 augustus 2021	De eerste Nederlanders worden geëvacueerd via een Duitse vlucht
18 augustus 2021	Het reisadvies wordt aangescherpt: Nederlanders kunnen zich zo spoedig mogelijk melden bij kabul@minbuza.nl en er is geen garantie dat Nederlanders geholpen kunnen worden om het land te verlaten
24 augustus 2021	Met drie bussen worden Nederlanders met paspoorten opgehaald bij een ophaalpunt in Kaboel. De reis staakt als de taliban geen toegang verlenen om door te rijden naar het vliegveld
25 augustus 2021	De drie bussen met Nederlanders krijgen toestemming van de taliban om naar het vliegveld te rijden
26 augustus 2021	- De drie bussen met Nederlanders worden op het vliegveld binnengehaald en daarna geëvacueerd - De laatste evacuatievlucht vertrekt en de evacuatieoperatie wordt beëindigd - Achtergebleven Nederlanders worden geadviseerd naar een veilige locatie te gaan
14 september 2021	De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd dat het aantal Nederlanders in Afghanistan vele malen hoger was dan het aantal mensen dat geregistreerd stond bij de ambassade, maar dat Nederland zich blijft inzetten voor de overbrenging van achtergebleven Nederlanders
17 september 2021	De centrale mailbox voor evacuatieverzoeken wordt gesloten voor nieuwe aanmeldingen. Berichten van of over Nederlanders in Afghanistan worden apart in behandeling genomen
11 oktober 2021	De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd dat het kabinet zich blijft inspannen voor o.a. de Nederlanders die nog in Afghanistan zijn en dat met landen in de regio en met Europese partners naar opties voor uitreizen wordt gezocht
16 november 2021	De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd dat nog in Afghanistan verblijvende Nederlanders die zich voor 1 november hebben gemeld, een bericht hebben ontvangen. Een deel van de groep wil niet naar Nederland overgebracht worden, een ander deel komt niet in aanmerking voor de repatriëringsregeling. Voor het resterende deel zet het kabinet in op overkomst in de komende weken. Voor Nederlanders die zich na 1 november voor het eerst melden of Nederlanders die eerder afzagen van repatriëring geldt dat zij een beroep kunnen doen op reguliere consulaire bijstand
30 maart 2022	De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd over de voortgang van de repatriëring van Nederlanders en de routes die daarbij gebruikt worden. Tot 6 december was dat regelmatig de Doha-route, nu hoofdzakelijk routes via Pakistan en Iran
7 juli 2022	De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd dat Nederlanders in Afghanistan zich tot 22 juli 2022 kunnen melden voor overbrenging. Vanaf die datum zijn zij zelf verantwoordelijk voor de organisatie en bekostiging van hun overkomst naar Nederland
17 oktober 2022	De minister van BZ geeft aan dat Nederlanders in Afghanistan een laatste concrete overbrengingsoptie is aangeboden. Zij moeten zich uiterlijk 1 november 2022 melden

3.4.3 Regelmatige aanscherping reisadvies

Bij Buitenlandse Zaken is de afdeling Consulaire Aangelegenheden van de directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV/CA) verantwoordelijk voor reisadviezen en consulaire bijstand van Nederlanders die in het buitenland in de problemen komen door individuele situaties of grotere crisissituaties. Sinds december 2014 staat het reisadvies voor Afghanistan op rood. Nederlanders wordt geadviseerd niet naar Afghanistan te reizen, waarbij wordt aangegeven dat er een acuut ontvoeringsrisico is in heel Afghanistan, vooral in Kaboel. Het advies is om zo min mogelijk te reizen binnen Afghanistan en uitermate voorzichtig te zijn. In de periode daarna wordt het reisadvies verder aangescherpt en wordt aangegeven dat er regelmatig aanslagen plaatsvinden en dat de situatie voor Nederlanders in Afghanistan onveilig is.

Vanaf 19 maart 2020 wordt in het reisadvies opgemerkt dat Nederlanders die zich in Afghanistan bevinden, wordt geadviseerd gebruik te maken van vertrekkende vluchten. Ook wordt de waarschuwing afgegeven dat de ambassade in rode gebieden vaak minder goed of helemaal niet kan helpen als een Nederlander in de problemen komt.

In november 2020 wordt de toelichting op het reisadvies aangepast. Het reisadvies blijft rood en het advies blijft om niet naar Afghanistan af te reizen. In de toelichting staat beschreven dat de veiligheidssituatie nog verder is verslechterd in het hele land. Reizen naar en verblijven in Afghanistan wordt ten eerste afgeraden. De ambassade kan Nederlanders niet ondersteunen of evacueren in extreme noodsituaties. Aan Nederlanders in Afghanistan wordt gevraagd goed na te denken of het verblijf in Afghanistan verantwoord is en te controleren of hun registratie bij de ambassade nog actueel is.

In de eerste helft van 2021 blijft het reisadvies op rood staan en wordt Nederlanders geadviseerd niet naar Afghanistan af te reizen. Ook blijft de waarschuwing van kracht dat de ambassade Nederlanders niet kan ondersteunen of evacueren in extreme noodsituaties. Op 21 juli 2021 wordt de tekst verder aangescherpt en wordt aangegeven dat reizen naar Afghanistan al heel lang wordt afgeraden. Daarbij wordt opgemerkt dat dit ook geldt voor familiebezoek. Nederlanders die ondanks dit advies in Afghanistan zijn, wordt in het reisadvies gevraagd gebruik te maken van de nog beschikbare internationale vluchten om uit Afghanistan te vertrekken.

Op 5 augustus 2021 wordt het reisadvies aangepast: 'Reis NIET naar Afghanistan'. De ambassade roept Nederlanders op om Afghanistan zo spoedig mogelijk te verlaten. Nederlanders wordt geadviseerd gebruik te maken van de nog beschikbare, maar beperkte internationale vluchten voor vertrek. Nederlanders moeten er rekening mee houden dat deze vluchten snel volgeboekt raken en binnen korte tijd kunnen worden opgeschort. De ambassade kan Nederlanders niet ondersteunen of evacueren nu er in grote delen van Afghanistan sprake is van extreme nood. Ook wordt Nederlanders gevraagd ervoor te zorgen dat hun registratie bij de ambassade actueel is.

Op 18 augustus 2021, drie dagen na de val van Kaboel, staat als toelichting op het rode reisadvies dat de ambassade Nederlanders die toch nog in Afghanistan zijn, oproept om zich zo spoedig mogelijk te melden via kabul@minbuza.nl voor centrale registratie. In het reisadvies staat ook dat er op dat moment geen garantie is dat Nederlanders geholpen kunnen worden om het land te verlaten.⁴⁹¹

In de praktijk blijkt het reisadvies meestal niet te worden geraadpleegd door mensen die naar Afghanistan reizen. Zij hebben over de veiligheidssituatie in het land contact met hun eigen families in Afghanistan.

⁴⁹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Aanpassingen reisadviezen Afghanistan i.v.m. veiligheidsrisico's 2020-2021*.

Daarnaast was de gedachte bij Nederlanders met een Afghaanse achtergrond dat – gezien de opmars van de taliban – deze zomervakantie misschien wel de laatste kans was dat ze hun families konden bezoeken. Zij waren in de periode daarvoor al vaker naar Afghanistan gereisd, ondanks het rode reisadvies. De snelle val van Kaboel heeft ook hen verrast.⁴⁹²

3.4.4 De evacuatiefase

Op de dag van de val van Kaboel wordt in het crisisberaad het aantal Nederlanders dat zich in Afghanistan bevindt op tien à vijftien personen geschat. Ook wordt er rekening gehouden met Afghaanse Nederlanders met verlopen paspoorten van wie niet vast te stellen is of ze wel of niet Nederlands staatsburger zijn. Deze groep wordt ingeschat op honderd à tweehonderd personen.⁴⁹³ In de dagen die volgen melden steeds meer mensen zich bij Buitenlandse Zaken en wordt duidelijk dat het aantal Nederlanders dat zich nog in Afghanistan bevindt, veel groter is dan verwacht.⁴⁹⁴

Hoewel de Nederlandse overheid geen wettelijke verplichting heeft om Nederlanders bij crises in het buitenland te evacueren,⁴⁹⁵ heeft de evacuatie van Nederlanders in Afghanistan voor het kabinet hoge prioriteit.⁴⁹⁶

Op 17 augustus 2021 worden de eerste elf Nederlanders geëvacueerd met een vlucht van Duitsland. De plaatsvervangend secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken stuurt hierover op 18 augustus 2021 om 10.15 uur een mailbericht naar de particulier secretaris van de minister van Buitenlandse Zaken met de tekst: '11 Nederlanders konden gisteren op ons verzoek met DUI meevliegen.'⁴⁹⁷ Gedurende de evacuatieoperatie worden Nederlanders geëvacueerd nadat zij via de Holland Spot het vliegveld bereiken.

Op 23 augustus 2021 wordt bekend dat de Verenigde Staten afspraken hebben gemaakt met de taliban om met bussen nog meer mensen op het vliegveld te krijgen.⁴⁹⁸ De volgende dag, op 24 augustus 2021, worden er met drie bussen 118 Nederlanders opgehaald bij het ophaalpunt: Castor Compound, de locatie van de Nederlandse ambassade. Het is op dat moment nog onbekend wanneer de bussen daadwerkelijk richting het vliegveld kunnen vertrekken. Er zijn voor deze bussenoperatie alleen Nederlanders opgeroepen, omdat alleen mensen met een Nederlands paspoort door de taliban worden doorgelaten bij controleposten. 88 mensen die zijn opgeroepen, komen niet opdagen.⁴⁹⁹ Tijdens het instappen proberen ook mensen zonder Nederlands paspoort in te stappen, maar zij kunnen niet worden meegenomen.⁵⁰⁰ Tot de dag daarna, 25 augustus 2021, geven de taliban de bussen geen toestemming om te vertrekken richting de luchthaven. Als de bussen die dag eindelijk mogen vertrekken, staan de bussen de hele dag in een lange file van bussen richting de luchthaven.⁵⁰¹

⁴⁹² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁴⁹³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag crisisberaad Afghanistan*. 15 augustus 2021.

⁴⁹⁴ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 24 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 804.

⁴⁹⁵ Staat van het Consulaire 2018.

⁴⁹⁶ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 24 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 804.; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verslag Interdepartementaal crisisberaad Afghanistan*. 23 augustus 2021 om 17.30 uur.

⁴⁹⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht*. RE: ANP. Transportvliegtuig nam namens Nederland niemand mee uit Kabul. Verstuurd op 17 augustus 2021 om 21.40 uur; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht*. Stavaza vluchten. Verstuurd op 18 augustus 2021 om 10.15 uur.

⁴⁹⁸ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2021). *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

⁴⁹⁹ Ministerie van Algemene Zaken. 20210823. *Verslag BWO Afghanistan*.

⁵⁰⁰ *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 24 augustus 2021, 16.30 uur; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵⁰¹ *Verslag extra Crisisberaad Afghanistan*. 25 augustus 2021, 22.00 uur.

De mensen in de bus valt het lange wachten zwaar en soms lopen de emoties in de bus hoog op.⁵⁰² Achterliggende reden voor de vertraagde toestemming is waarschijnlijk een politiek issue tussen de Verenigde Staten en de Taliban dat is veroorzaakt door uitspraken van president Biden in de media over de vertrekdatum van de Amerikanen.⁵⁰³ Er wordt vanuit Nederland diplomatieke hulp gezocht bij de Verenigde Staten om de bussen doorgang te verlenen.⁵⁰⁴ Uiteindelijk worden de Nederlanders die in de bussen zaten in de nacht van 25 op 26 augustus rond 02.00 uur op de luchthaven binnengehaald.⁵⁰⁵

Op 26 augustus vertrekt de laatste Nederlandse evacuatievlucht. Die dag staat in het rode reisadvies dat alle reizen naar Afghanistan door de Nederlandse overheid worden afgeraden. De veiligheidssituatie in Afghanistan is zeer slecht en evacuatie via de luchthaven van Kaboel is niet meer mogelijk. Nederlanders wordt geadviseerd naar een veilige locatie te gaan en zij worden opgeroepen om niet meer naar de luchthaven te gaan: de evacuatiefase is ten einde.⁵⁰⁶

3.4.5 De overbrengingsfase

Op 14 september 2021 schrijven minister Kaag van Buitenlandse Zaken, minister Bijleveld van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer dat het aantal Nederlanders in Afghanistan ondanks het rode reisadvies vele malen hoger was dan het aantal mensen dat geregistreerd stond en bekend was bij de ambassade.⁵⁰⁷

Nederland blijft zich ook na de evacuatiefase inzetten voor de overbrenging van Nederlanders die zich nog in Afghanistan bevinden. Op 17 september 2021 wordt de mailbox kabul@minbuza.nl gesloten voor nieuwe aanmeldingen. Berichten die betrekking hebben op Nederlanders in Afghanistan zijn apart in behandeling genomen.⁵⁰⁸

In de Kamerbrief van 11 oktober 2021 schrijven minister Knapen van Buitenlandse Zaken, minister Kamp van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid dat sinds het einde van de evacuatiefase de overbrenging van personen naar Nederland via derde landen is doorgegaan en dat het kabinet zich actief blijft inspannen voor onder andere circa 320 Nederlanders en ingezetenen die nog in Afghanistan zijn. Het kabinet zoekt onder andere voor deze groep met landen in de regio en met Europese partners naar opties om het uitreizen mogelijk te maken.⁵⁰⁹

Op 16 november schrijven minister Knapen van Buitenlandse Zaken, minister Kamp van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid dat alle nog in Afghanistan verblijvende Nederlanders die zich voor 1 november hebben gemeld inmiddels bericht hebben ontvangen van de ministeries. Een deel van hen wil niet naar Nederland overgebracht worden, vaak door familieomstandigheden.

⁵⁰² Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵⁰³ Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021; *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 08.30 uur.

⁵⁰⁴ *Feitenrelaas*. Bijlage bij: De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2021). *Kamerbrief*. Den Haag, 7 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 806.

⁵⁰⁵ Ministerie van Defensie (2021). *NLD SOF ondersteuning NEO Afghanistan*. Den Haag, 3 september 2021; *Verslag Crisisberaad Afghanistan-evacuatie*. 26 augustus 2021, 08.30 uur.

⁵⁰⁶ *Aanpassingen reisadviezen Afghanistan i.v.m. veiligheidsrisico's 2020-2021*.

⁵⁰⁷ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 14 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 808.

⁵⁰⁸ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 860.

⁵⁰⁹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 860.

Daarnaast wordt in deze Kamerbrief opgemerkt dat ‘een ander deel niet voldoet aan de criteria en schriftelijk is geïnformeerd dat zij niet in aanmerking komen voor de repatriëringsregeling.’ 136 Nederlanders (inclusief hun kerngezinsleden) komen wel in aanmerking voor overbrenging. Het kabinet zet in op overkomst in de komende weken, aldus de Kamerbrief. Voor Nederlanders die zich na 1 november voor het eerst melden of Nederlanders die eerder hebben afgezien van repatriëring, maar die van gedachten zijn veranderd, geldt dat zij een beroep kunnen doen op de reguliere consulaire bijstand.⁵¹⁰

Op 30 maart 2022 volgt een nieuwe update, inclusief een overzicht met de aantallen overgebrachte en nog over te brengen personen per categorie. Volgens de bewindspersonen zijn sinds het einde van de evacuatieoperatie tot en met 21 maart 2022 240 Nederlanders overgebracht. Circa 200 Nederlanders die recht hebben op overbrenging bevinden zich nog in Afghanistan en wachten op overbrenging. De bewindspersonen laten weten dat overbrengingen gepaard gaan met grote uitdagingen. Tot 6 december 2021 werden personen regelmatig overgebracht via Doha. Nu gebruikt Nederland hoofdzakelijk routes via Pakistan en Iran.⁵¹¹

Minister Hoekstra van Buitenlandse Zaken geeft op 7 juli 2022 een nieuwe update over de overbrenging van Nederlanders. De minister gaat in deze update opnieuw in op Nederlanders met wie meermaals contact is geweest en die herhaaldelijk hebben aangegeven niet naar Nederland te willen worden overgebracht. Redenen daarvoor zijn bijvoorbeeld dat zij het huwelijk van een kind niet willen missen of een afhankelijke moeder niet alleen willen achterlaten. Zij krijgen de boodschap dat zij – indien zij zich niet voor 22 juli 2022 melden voor overbrenging – vanaf die datum zelf verantwoordelijk zijn voor de organisatie en bekostiging van hun overkomst naar Nederland.⁵¹²

Op 17 oktober 2022 laat minister Hoekstra van Buitenlandse Zaken via een Kamerbrief weten dat aan de Nederlanders die de mogelijkheid hebben laten lopen om de afgelopen zomer te worden overgebracht nu een nieuwe en laatste concrete overbrengingsoptie is aangeboden, mits deze personen over een paspoort beschikken. De deadline van deze optie is 1 november 2022. De personen die dit aanbod weigeren, worden geacht na 1 november 2022 hun overkomst naar Nederland zelf te organiseren en te bekostigen.⁵¹³ De Kamerbrief van 17 oktober 2022 heeft betrekking op alle groepen te evacueren personen. De genoemde deadline geldt specifiek voor de mensen die in het bezit zijn van een Nederlands paspoort.

3.5 Motie-Belhaj

3.5.1 Hoofdlijn

Verschillende Kamerleden, ngo's, journalisten, militairen, veteranen en vele anderen hebben persoonlijke relaties met Afghanen en zijn nauw betrokken bij de situatie in Afghanistan. Vanuit die betrokkenheid worden er veel pogingen gedaan om Afghanen het land uit te krijgen. Cordaid, die ook projecten in Afghanistan organiseert, lanceert op 16 augustus 2021, de dag na de val van Kaboel, een petitie waarin aandacht wordt gevraagd voor Afghanen die voor Nederlandse militaire missies en ngo's werken of hebben gewerkt en waarin wordt gepleit voor hun onmiddellijke evacuatie. De petitie wordt door 32.219 mensen ondertekend.⁵¹⁴

⁵¹⁰ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 16 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 872.

⁵¹¹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 30 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 892; Bijlage Cijferoverzicht overbrenging.

⁵¹² Minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 34 952, Nr. 179.

⁵¹³ Minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 17 oktober 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 34 952, Nr. 81.

⁵¹⁴ Cordaid (2021). *Teken de petitie: acute evacuatie van Afghanen van levensbelang*. 16 augustus 2021.

De volgende dag, op 17 augustus 2021, debatteren de vaste Kamercommissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid met de bewindspersonen over de situatie in Afghanistan (zie ook paragraaf 3.2.6). De Kamerleden hebben de beelden gezien van de situatie rondom het vliegveld van Kaboel en vragen zich af wat de regering doet om de tolken, lokale ambassademedewerkers en Nederlanders zo spoedig mogelijk in veiligheid te brengen. Bovendien worden Kamerleden benaderd door bijvoorbeeld mensen die voor ontwikkelingsorganisaties of als fixer voor journalisten werken of hebben gewerkt in Afghanistan. De vraag aan het kabinet is: wat gaat Nederland voor deze mensen doen? Minister Kaag van Buitenlandse Zaken antwoordt op deze vraag dat de regering zal proberen ‘de meest schrijnende gevallen’ te evacueren, maar waarschuwt ook dat het team op het vliegveld onder moeilijke omstandigheden opereert en afhankelijk is van de Amerikanen als het gaat om hoe lang evacuatie via het vliegveld mogelijk zal zijn. Prioriteit wordt daarom gegeven aan de mensen die al op de evacuatielijsten staan (de tolken, lokale ambassademedewerkers en Nederlanders). Voor anderen zal ‘al het mogelijke’ worden gedaan.

Aan het einde van het debat op 17 augustus kondigt het Kamerlid Belhaj aan dat zij een tweeminutendebat aanvraagt voor de volgende dag en dat zij tijdens dat debat een motie zal indienen.⁵¹⁵

De motie van het Kamerlid Belhaj c.s., die wordt ingediend en aangenomen op woensdag 18 augustus 2021, verzoekt de regering het beschermingsbeleid voor personeel dat voor Nederland heeft gewerkt in lijn te brengen met de *Country Guidance* voor Afghanistan van de EASO⁵¹⁶ en hen als systematisch vervolgte groep aan te merken (zie ook paragraaf 2.3.8). Binnen deze groep vallen in ieder geval: medewerkers die de Nederlandse overheid hebben bijgestaan (onder wie bewakers, judiciële medewerkers, koks en chauffeurs), medewerkers van Nederlandse ontwikkelingsprojecten, mensenrechten- en in het bijzonder vrouwenrechtenverdedigers, fixers van journalisten en journalisten. Ook wordt de regering verzocht deze groep samen met het Nederlandse en Afgaanse ambassadepersoneel, tolken en de resterende aanwezige Nederlanders zo snel mogelijk te evacueren en de formaliteiten voor hun asielaanvragen in Nederland af te handelen, en – indien evacuatie niet mogelijk blijkt – deze groep aan te merken als risicogroep bij aanvraag van asiel in Nederland.⁵¹⁷

Het kabinet zegt toe de motie ‘naar letter en geest’ uit te voeren.⁵¹⁸ In de gesprekken met de commissie is als toelichting op deze formulering aangegeven dat dit was bedoeld als ‘zo goed mogelijk proberen de motie uit te voeren, in de geest van de motie’, terwijl ook is aangegeven dat deze formulering is bedoeld als ‘omarmend taalgebruik’ en dat er in de politieke realiteit van dat moment en de hitte van het debat geen andere benadering van de motie mogelijk was.

Het aannemen van de motie betekent dat het aantal personen dat in aanmerking komt voor evacuatie fors toeneemt. Het kabinet brengt een categorisering en prioritering aan die medewerkers van de crisisorganisatie in een lastig parket brengt. Zij moeten bepalen wie het meeste risico loopt op basis van de beperkte informatie die beschikbaar is, terwijl die beslissing grote impact kan hebben.⁵¹⁹

Na afloop van de evacuatiefase stelt het kabinet vervolgens criteria op om verdere uitvoering van de motie mogelijk te maken, wat leidt tot de complexe situatie dat sommige mensen die eerder in aanmerking kwamen voor overbrenging onder de motie-Belhaj, dat nu niet meer komen.

⁵¹⁵ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid*. Overleg van 17 augustus 2021, verslag vastgesteld op 28 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 842.

⁵¹⁶ EASO (2019). *Country Guidance: Afghanistan*. (Zie pagina 51.)

⁵¹⁷ *Motie van het lid Belhaj c.s.* Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 788.

⁵¹⁸ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 18 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 841.

⁵¹⁹ Gebaseerd op meerdere gesprekken

3.5.2 Tijdlijn

Onderstaande tijdlijn pagina geeft de belangrijkste gebeurtenissen van de uitvoering van de motie-Belhaj weer.

Datum/periode	Gebeurtenis
15 augustus 2021	De taliban nemen Kaboel in
16 augustus 2021	Cordaid publiceert een petitie waarin aandacht wordt gevraagd voor Afghaanse ngo-medewerkers
17 augustus 2021	De Tweede Kamercommissies Defensie, BZ en JenV debatteren over de situatie in Afghanistan en kondigen aan dat een motie wordt ingediend om o.a. ook ngo-medewerkers, fixers en journalisten te evacueren
18 augustus 2021	De Tweede Kamer debatteert over de evacuatieoperatie en motie-Belhaj wordt aangenomen. Het kabinet zegt toe de motie 'naar letter en geest' uit te voeren
19 augustus 2021	In het bewindsliedenoverleg worden te evacueren personen in twee groepen verdeeld. Personen in de eerste categorie moeten met de hoogste prioriteit op evacuatievluchten worden geplaatst, personen in de tweede categorie moeten zoveel als mogelijk op evacuatievluchten worden geplaatst. Personen genoemd in motie-Belhaj vallen in categorie 2
26 augustus 2021	De laatste evacuatievlucht vertrekt en de evacuatieoperatie eindigt. Het kabinet houdt het team-motie-Belhaj voorlopig in stand
3 september 2021	In het bewindsliedenoverleg worden criteria besproken om de meest acute gevallen onder motie-Belhaj te identificeren
17 september 2021	De centrale mailbox voor evacuatieverzoeken wordt gesloten voor nieuwe aanmeldingen. Berichten die betrekking hebben op personen die onder motie-Belhaj vallen, worden apart in behandeling genomen
Begin oktober 2021	De minister van BZ stelt vast dat het belangrijk is om door te gaan met de uitvoering van motie-Belhaj en benadrukt dat de kloof groot is tussen wat de Kamer verwacht en wat het kabinet nog kan doen nu het vliegveld gesloten is voor militaire evacuatie
5 oktober 2021	In het bewindsliedenoverleg worden criteria besproken voor verdere uitvoering van motie-Belhaj
11 oktober 2021	De nadere criteria voor de uitvoering van motie-Belhaj worden vastgesteld en de Kamer wordt hierover per brief geïnformeerd. Het kabinet treft een speciale voorziening voor twee bijzondere groepen die vallen onder motie-Belhaj: - Medewerkers (en kernegezinnen) van een ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken gefinancierd project op het gebied van sociale vooruitgang, vrede en veiligheid of duurzame ontwikkeling. Medewerkers van in Nederland gevestigde ngo's komen voor overbrenging in aanmerking als zij sinds 1 januari 2018 tenminste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor het desbetreffende ontwikkelingsproject in een publieke, zichtbare functie. Ook moet hun identiteit en Afghaanse nationaliteit kunnen worden vastgesteld - Personen (en hun kernegezinnen) die in de afgelopen twintig jaar hebben gewerkt voor Defensie of de EUPOL-missie in een voor het publiek zichtbare functie. Zij moeten kunnen aantonen dat zij ten minste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor Defensie en/of voor een Nederlandse EUPOL functionaris. Ook in hun geval moet de identiteit en Afghaanse nationaliteit vast te stellen zijn Daarnaast geeft het kabinet in de Kamerbrief aan extra inspanning te plegen voor (fixers van) journalisten en mensenrechtenverdedigers
12 oktober 2021	De Vreemdelingencirculaire wordt aangepast, de doelgroepen die in de Kamerbrief van 11 oktober worden genoemd worden aangemerkt als systematisch vervolgte groep
13 oktober 2021	In een Tweede Kamercommissiedebat bevestigt de minister van BZ dat er geen hardheidsclausule is opgenomen, maar dat het kabinet niet blind is voor schrijnende gevallen
4 november 2021	De aanvankelijke deadline voor ngo's om medewerkers aan te dragen voor overbrenging; de deadline wordt verlengd tot half december
16 november 2021	- De Volkskrant publiceert een artikel over Afghaanse ambassadebewakers die niet in aanmerking komen voor overbrenging - De Tweede Kamer wordt per brief geïnformeerd dat ngo's zijn ingelicht over het proces dat ngo-medewerkers doorlopen voor hun overbrenging
18 november 2021	Tweede Kamerleden stellen tijdens een plenair debat vragen over de ambassadebewakers. Sommige Kamerleden geven aan dat zij onder motie-Belhaj zouden vallen
24 november 2021	De minister van BZ herbevestigt dat de overkomst van voormalige Afghaanse ambassademedewerkers niet wordt gefaciliteerd
Medio december 2021	Het is voor ngo's niet langer mogelijk om personen in het registratiesysteem aan te melden voor overbrenging
Januari 2022	Het proces om ngo-medewerkers over te brengen komt op gang
Eind april 2022	De minister van BZ herbevestigt dat voormalige Afghaanse ambassadebewakers niet in aanmerking komen voor overbrenging

3.5.3 Werkwijze team-motie-Belhaj tijdens de evacuatiefase (tweede helft augustus)

Met het aannemen van de motie-Belhaj neemt het aantal te evacueren personen fors toe. Het team-motie-Belhaj binnen de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken probeert op donderdagmiddag 19 augustus de omvang en de complexiteit in kaart te brengen. Heel veel verzoeken die zijn binnengekomen bij het algemene e-mailadres kabul@minbuza.nl, zouden kunnen vallen onder de motie-Belhaj. Het team geeft aan een duidelijk mandaat nodig te hebben.

In het bewindsliedenoverleg op de avond van 19 augustus 2021 worden twee categorieën te evacueren personen onderscheiden:

1. De eerste categorie bestaat uit: Nederlanders; lokale ambassademedewerkers en hun *extended families*; tolken die door Defensie zijn geïdentificeerd en hun kerngezinnen; personen die langdurig door Defensie zijn ingehuurd of een arbeidscontract met Defensie hadden en hun kerngezinnen; en personen met een vergunning voor verblijf in Nederland of Aruba, Curaçao, Sint-Maarten, Bonaire, Sint-Eustatius of Saba.
2. De tweede categorie bevat bijzondere doelgroepen, waaronder: journalisten en fixers; juristen; mensenrechtenactivisten; medewerkers van door Nederland gefinancierde ngo's en hulpprojecten; studenten (reeds geselecteerde *Nuffic*-beursstudenten); personen die worden aangedragen op verzoek van de regering of het parlement; lokale medewerkers van de EU-delegatie (de Nederlandse *fair share* is veertien personen); lokale medewerkers van het NAVO-kantoor en lokale medewerkers van VN *Special Envoy Afghanistan*.

De bewindslieden geven op 19 augustus aan dat personen in de tweede categorie kunnen worden opgenomen op de evacuatielijst op basis van de volgende criteria: Nederlandse betrokkenheid en mede hierdoor in acuut levensgevaar; of geen Nederlandse betrokkenheid, maar een hoog en publiek profiel en acuut levensgevaar. De eerste categorie te evacueren personen dient volgens het BWO met de hoogste prioriteit op evacuatievluchten te worden ingedeeld. Daarnaast moeten ook zoveel mogelijk personen uit de tweede categorie op evacuatievluchten worden geplaatst.⁵²⁰

De opdracht voor het team-motie-Belhaj is om van de binnenkomende verzoeken van personen die vallen onder de motie te bepalen, of de aanvrager in acuut levensgevaar verkeert. Het is voor de teamleden echter op basis van de e-mails lastig vast te stellen hoeveel gevaar iemand loopt. Voor het selecteren van de meest acute gevallen wordt daarom aan ngo's gevraagd om lijsten aan te leveren van mensen die zeker geëvacueerd moeten worden. De ngo's zouden een betere inschatting moeten kunnen maken van het gevaar dat hun medewerkers lopen. Het opstellen van lijsten stelt de ngo's voor morele dilemma's, omdat zij moeten kiezen tussen hun eigen medewerkers. In de gesprekken met de commissie hebben enkele ngo's aangegeven dat zij niet konden of wilden beoordelen wie van hun medewerkers het meeste gevaar zouden lopen. Zij achtten het bovendien niet passend om in de wereld van humanitaire hulp onderscheid te maken tussen mensen en aan bepaalde mensen voorrang te verlenen. Het stelt de ngo's ook voor een ander dilemma: hun inzet is erop gericht de lokale samenleving te *empoweren*, maar met de evacuatie tijdens de evacuatiefase en de overbrenging tijdens de nafase wordt het tegenovergestelde bereikt en hebben veel hoogopgeleide, Afghaanse ngo-medewerkers het land verlaten.⁵²¹

Free Press Unlimited wordt gevraagd om de meest acute gevallen te selecteren als het gaat om fixers en journalisten. In samenspraak met Nederlandse journalisten wordt deze selectie gemaakt en wordt een lijst opgesteld.

⁵²⁰ Ministerie van Algemene Zaken. 20210819. *Verslag BWO Afghanistan*.

⁵²¹ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Door Defensie worden lijsten gemaakt met personen die voor Defensie hebben gewerkt.⁵²² Het gaat dan om personen die niet als tolk of andere hoog-profielmedewerker, maar in een andere functie voor Defensie hebben gewerkt tijdens een Nederlandse missie en die met het aannemen van de motie-Belhaj nu ook in aanmerking komen voor evacuatie. Zo krijgt het team-motie-Belhaj de personen in beeld die in aanmerking komen voor evacuatie in het kader van de motie. De zogenoemde 'Belhaj-lijst' wordt in de evacuatiefase en in de periode daarna steeds langer.⁵²³

Aanvankelijk wordt gewerkt op basis van de prioritering vanuit Den Haag. Op het moment dat het team-motie-Belhaj te horen krijgt hoeveel plekken er op een vliegtuig beschikbaar zijn voor personen die vallen onder de motie-Belhaj, neemt het belteam contact op met die personen op de Belhaj-lijst die het meest en acuut gevaar lopen om hen op te roepen om naar het vliegveld te komen. Vanwege de categorisering die door het kabinet is aangebracht, is het team afhankelijk van stoelen die overblijven als de stoelen zijn verdeeld over de andere groepen te evacueren personen.⁵²⁴ Het aantal stoelen dat beschikbaar is, bepaalt soms wie van de lijst gebeld wordt: is er ruimte voor een heel gezin of bijvoorbeeld slechts voor een alleenstaande vrouw? Als het belteam zelf geen contact krijgt met de betreffende persoon, neemt het belteam ook contact op met de ngo die de persoon heeft aangedragen, zodat ook de ngo kan proberen contact op te nemen. De belteamleden en de ngo's gidsen zo de te evacueren personen telefonisch naar de Holland Spot.⁵²⁵

De aanpak op basis van de prioritering vanuit Den Haag blijkt in de praktijk niet uitvoerbaar omdat de capaciteit van de vliegtuigen vaak moeilijk te voorspellen is. Nog onvoorspelbaarder is hoeveel tijd het vergt voor te evacueren personen om het vliegveld te bereiken. Duidelijk wordt dat ter plekke in Kaboel maar één logica relevant is: zodra evacués eenmaal naar binnen zijn gehaald en zijn gecheckt, zoveel mogelijk evacués in de vliegtuigen.⁵²⁶

Als op 26 augustus 2021 een einde komt aan de evacuatiefase, geeft het kabinet aan dat het team-motie-Belhaj voorlopig in stand blijft.⁵²⁷ De verdere uitvoering van de motie-Belhaj blijkt echter een complexe en omvangrijke opgave. Zo wordt op 31 augustus 2021 duidelijk dat Buitenlandse Zaken per dag 1.500 mails ontvangt, waarvan er 1.200 vallen onder de motie-Belhaj. In totaal zitten er op dat moment 14.000 à 15.000 e-mails in de map met verzoeken die vallen onder de motie-Belhaj.⁵²⁸

3.5.4 Verdere uitvoering motie-Belhaj (september – oktober 2021)

Om de verdere uitvoering van de motie-Belhaj te kunnen organiseren, worden op politiek niveau en in samenspraak met betrokken ngo's criteria opgesteld om groepen af te bakenen die nu nog in aanmerking komen voor overbrenging. In het bewindsliedenoverleg op 3 september 2021 worden enkele criteria besproken die helpen de meest acute gevallen die onder de motie-Belhaj vallen te identificeren.

⁵²² *Crisisberaad Afghanistan-opvang in NL*. 20 augustus 2021.

⁵²³ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 24 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 804.

⁵²⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵²⁵ Gebaseerd op meerder gesprekken.

⁵²⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵²⁷ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 26 augustus 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 805.

⁵²⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Stavaza/afspraken over mailverkeer, lijstenmanagement en uitvoering motie-Belhaj*. Verstuurd op 31 augustus 2021 om 16.56 uur.

Er worden met name in termen van tijd voorwaarden gesteld. Zo zou het moeten gaan om personen die in de afgelopen drie jaar minimaal, gedurende een jaar werkzaam zijn geweest voor een door Nederland gesteunde ngo, of om personen die in de afgelopen drie jaar minimaal een jaar zonder disfunctioneren voor de Nederlandse overheid hebben gewerkt (bewakers, koks, chauffeurs, etc.).⁵²⁹

Ook wordt besloten dat een interdepartementaal kennisteam zal toetsen of personen aan de criteria voldoen en dus binnen de nog over te brengen groepen vallen. De verantwoordelijkheid voor het toetsen van de aanvragen berust bij Buitenlandse Zaken en de behandeling van de asielaanvragen bij de IND. Omdat bij het proces meerdere ministeries betrokken zijn, wordt dit beschouwd als een gedeelde verantwoordelijkheid van het kabinet.⁵³⁰

Begin oktober 2021 stelt minister Knapen van Buitenlandse Zaken vast dat het belangrijk is om door te gaan met de uitvoering van de motie-Belhaj. De minister benadrukt echter dat de kloof tussen wat het kabinet in de praktijk nog kan doen nu het vliegveld gesloten is voor militaire evacuatie en wat de Kamer verwacht, groot is. Hij acht het daarom van belang helderheid te geven over het proces van de verdere uitvoering van de motie-Belhaj. Minister Knapen geeft aan dat het kabinet zich in ieder geval sterk zal blijven maken voor de mensen die vallen onder de motie-Belhaj en die in de evacuatiefase door Nederland zijn opgeroepen om naar het vliegveld te komen, maar het vliegveld niet tijdig hebben weten te bereiken.⁵³¹

Op 5 oktober 2021 worden vervolgens in een bewindsliedenoverleg de criteria verder besproken. Het is belangrijk dat de criteria voor de verdere uitvoering van de motie juridisch houdbaar zijn. De criteria die worden besproken, richten zich alleen op personen die voor Defensie of een Nederlandse ngo hebben gewerkt. In een voorbereidende notitie voor dit BWO wordt opgemerkt dat dit tot gevolg heeft dat een aantal categorieën personen dat de motie-Belhaj beschrijft nu definitief niet meer in aanmerking komt voor overbrenging.⁵³²

De criteria worden na het bewindsliedenoverleg besproken met ngo's en fractieleiders van politieke partijen. In de Kamerbrief van 11 oktober 2021 worden de criteria vastgesteld en gedeeld met de Tweede Kamer. Minister Knapen van Buitenlandse Zaken, minister Kamp van Defensie en staatssecretaris Broekers-Knol van Justitie en Veiligheid schrijven dat de Vreemdelingencirculaire wordt aangepast zodat alle doelgroepen die de motie-Belhaj beschrijft worden aangemerkt als risicogroep bij de aanvraag van asiel in Nederland.

De wijziging wordt de volgende dag, op 12 oktober 2021, doorgevoerd.⁵³³ Sindsdien geldt voor mensen die onder de motie-Belhaj vallen dat zij bij aankomst in Nederland om in aanmerking te komen voor asiel slechts hoeven te bewijzen dat zij binnen een in de motie beschreven groep vallen en met geringe indicaties aannemelijk moeten maken dat zij gevaar lopen.

⁵²⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *210903 BWO final*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. terugkoppeling BWO STRIKT VERTROUWELIJK*. Verstuurd op 3 september 2021 om 19.14 uur.

⁵³⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. BWO*. Verstuurd op 3 september 2021 om 22.45 uur.

⁵³¹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 860.

⁵³² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. Bespreekpunten BWO Afghanistan*. Verstuurd op 4 oktober 2021 om 19.22 uur.

⁵³³ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2021). *Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 12 oktober 2021, nummer WBV 2021/20, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000*. Staatscourant 2021, 43855. 12 oktober 2021.

In de Kamerbrief van 11 oktober wordt ook een speciale voorziening toegelicht, die het kabinet treft om de overkomst naar Nederland te faciliteren van twee bijzondere groepen die vallen onder de motie-Belhaj. Het gaat om de twee groepen die aan de volgende criteria voldoen:

1. Ten eerste gaat het om medewerkers (en hun kernezinnen) van een ten laste van de begroting van Buitenlandse Zaken gefinancierd project op het gebied van sociale vooruitgang, vrede en veiligheid of duurzame ontwikkeling. Medewerkers van in Nederland gevestigde ngo's komen voor overbrenging in aanmerking als zij sinds 1 januari 2018 tenminste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor het desbetreffende ontwikkelingsproject in een publieke, zichtbare functie. Ook moet hun identiteit en Afghaanse nationaliteit kunnen worden vastgesteld.
2. Ten tweede gaat het voor Defensie en Justitie en Veiligheid om personen (en hun kernezinnen) die in de afgelopen twintig jaar hebben gewerkt voor Defensie of de EUPOL-missie in een voor het publiek zichtbare functie. Zij moeten kunnen aantonen dat zij ten minste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor Defensie en/of voor een Nederlandse EUPOL-functionaris. Ook in hun geval moet de identiteit en Afghaanse nationaliteit vast te stellen zijn.

In de Kamerbrief wordt niet nader toegelicht wat de motivering is om voor deze groepen een speciale voorziening te treffen.

De ngo's plaatsen kanttekeningen bij de door het kabinet vastgestelde criteria die de nog over te brengen groepen afbakenen. Er is geen hardheidsclausule opgenomen voor bijvoorbeeld mensen die evident gevaar lopen, maar die vanaf 2018 niet meer voor een ontwikkelingsorganisatie gewerkt hebben. Het is voor de ngo's dan ook een zware taak om mensen te selecteren. Tegelijkertijd onderschrijven de ngo's dat er criteria nodig zijn. In het debat met de vaste commissies van Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid op 13 oktober 2021 bevestigt minister Knapen van Buitenlandse Zaken dat er geen hardheidsclausule is opgenomen, maar merkt hij ook op dat 'het kabinet niet blind zal zijn voor schrijnende gevallen.'⁵³⁴

In aanvulling op de speciale voorziening geeft het kabinet in de Kamerbrief van 11 oktober 2021 aan zich extra in te spannen voor (fixers van) journalisten en mensenrechtenverdedigers. Het kabinet zal zich inzetten om in internationaal kader – samen met andere EU-landen – iets voor de resterende mensen uit deze categorieën te doen, en dan in het bijzonder voor de fixers die structureel voor Nederlandse media hebben gewerkt (zie ook paragraaf 2.4.3). Het kabinet zal daarbij in het kader van gedeelde verantwoordelijkheid ook bereidwillig en ruimhartig kijken naar verzoeken tot hervestiging.⁵³⁵

De speciale voorziening die op 11 oktober 2021 wordt getroffen, leidt ertoe dat sommige mensen die in de motie-Belhaj worden genoemd, nu niet meer voor overbrenging in aanmerking komen. De groep waartoe zij behoren is aangemerkt als risicogroep. Dit houdt in dat zij bij aankomst in Nederland in aanmerking komen voor asiel als zij kunnen aantonen tot die groep te behoren en met geringe indicaties aannemelijk kunnen maken dat zij gevaar lopen. Nederland zal echter hun overbrenging niet faciliteren.

De speciale voorziening leidt tot teleurstelling en frustratie bij betrokkenen. Zo betekent het criterium uit de speciale voorziening dat de ontwikkelingsorganisatie een rechtstreeks contract met of directe financiering vanuit de Nederlandse overheid moet hebben en dat medewerkers van lokale programma's en van partnerorganisaties niet voor overbrenging in aanmerking komen.

⁵³⁴ *Verslag van een commissiedebat voor de vaste commissies voor Defensie, Buitenlandse Zaken en Justitie en Veiligheid*. Overleg van 13 oktober 2021, verslag vastgesteld op 1 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 27 295 X, nr. 861.

⁵³⁵ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 825, Nr. 860.

Dat is lastig te accepteren voor de betrokkenen van deze organisaties omdat het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking juist inzet op versterking ter plaatse, op basis van lokale programma's en in samenwerking met partnerorganisaties.

Voor de eerste groep, de ngo-medewerkers, wordt afgesproken dat in Nederland gevestigde ngo's medewerkers zullen aandragen. Buitenlandse Zaken zal toetsen of de aangedragen medewerkers voor overkomst naar Nederland in aanmerking komen.⁵³⁶ De bewindspersonen informeren de Tweede Kamer op 16 november 2021 dat ngo's zijn ingelicht over de speciale voorziening waar sommige van hun medewerkers voor in aanmerking komen en over het proces dat doorlopen moet worden voor hun overbrenging.

Het digitale registratieportaal waar ngo's medewerkers kunnen aandragen en informatie over die medewerkers (informatie die aantoont dat de medewerkers voldoen aan de criteria) kunnen delen met Buitenlandse Zaken is dan inmiddels live.⁵³⁷ Na een aanvankelijke deadline op 4 november, is later het verzoek van het ministerie aan de ngo's om het invoeren van de gegevens voor half december af te ronden. Na medio december 2021 is het niet meer mogelijk om te evacueren personen aan te melden in het registratiesysteem. Het registratieproces werkt over het algemeen zoals bedoeld, maar er moet veel informatie worden aangeleverd (soms vier contracten per te evacueren medewerker, identiteitsdocumenten en een uitgebreide motivatie). Ngo's geven aan dat de bewijslast heel zwaar is. Ook zit er veel tijd tussen indiening en besluit. Ngo's geven aan dat zij tussentijds geen voortgangsupdates krijgen, waardoor hun medewerkers lang niet weten waar zij aan toe zijn. Tot januari 2022 lukt het om een handjevol ngo-medewerkers uit Afghanistan te halen. Tussen januari en maart 2022 komt het proces echt op gang en lukt het om medewerkers in kleine groepjes via allerlei routes Afghanistan uit te krijgen.⁵³⁸

Voor de tweede groep (personen, incl. hun kernezinnen die in de afgelopen twintig jaar hebben gewerkt voor Defensie of de EUPOL-missie in een voor hen publiek zichtbare functie) wordt afgesproken dat Defensie en Justitie en Veiligheid de criteria zullen toepassen op de nu bij Defensie beschikbare data, waaronder de meldingen van politie- en defensieveteranen.

Nadat de criteria om in aanmerking te komen voor de speciale voorziening zijn vastgesteld, zijn er meerdere rechtszaken om het besluit van het kabinet over de verdere uitvoering van de motie-Belhaj aan te vechten. Een voorbeeld daarvan is de rechtszaak van twee mannen die beiden als fixer voor Nederlandse journalisten hebben gewerkt. Zij beroepen zich op de motie-Belhaj en de toezegging van de regering deze motie uit te voeren. Op basis daarvan eisen zij dat Nederland hun overbrenging zal faciliteren. Tijdens de evacuatiefase werd de overbrenging van fixers immers op basis van de motie gefaciliteerd. Vanaf 11 oktober 2021 behoren fixers echter niet meer tot de groep waarvan het kabinet de overbrenging nog faciliteert (fixers zijn wel aangemerkt als risicogroep).

In hoger beroep oordeelt het gerechtshof Den Haag dat de Staat de overbrenging van de twee fixers niet hoeft te faciliteren.⁵³⁹ De twee fixers zijn tijdens de evacuatiefase niet opgeroepen om naar het vliegveld te komen en daarom heeft de Staat geen verplichting ten aanzien van de twee fixers (zoals de Staat dat wel heeft voor de mensen die tijdens de evacuatiefase wél zijn opgeroepen om naar het vliegveld te komen).

⁵³⁶ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 11 oktober 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 825, Nr. 860.

⁵³⁷ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*, 16 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, nr. 872; Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵³⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵³⁹ De rechtbank Den Haag was in eerste aanleg tot datzelfde oordeel gekomen.

De beslissing om vanaf 11 oktober 2021 de overkomst van fixers niet meer te faciliteren is wrang voor deze twee fixers, zo overweegt het gerechtshof, maar valt binnen de beleidsruimte van de Staat en de twee fixers kunnen geen rechten ontleen aan de motie-Belhaj, omdat die motie niet specifiek tot deze fixers was gericht.⁵⁴⁰ In het voorjaar van 2023 zijn deze fixers als schrijnende gevallen alsnog overgebracht naar Nederland.

Ook het besluit dat iemand die voor een VN-missie in Afghanistan heeft gewerkt, en niet naar Nederland wordt overgebracht, wordt juridisch aangevochten, maar houdt voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State stand. De Afdeling oordeelt in deze zaak het volgende: *‘De inspanningsverplichting die het kabinet zichzelf heeft opgelegd, heeft geen wettelijke grondslag. Het gaat om buitenwettelijk en begunstigend beleid. Bij het opstellen van zulk beleid heeft het kabinet veel beleidsruimte. (...) De minister stelt dus terecht dat appellanten niet vallen onder het in de brief van 11 oktober 2021 neergelegde beleid. De minister heeft dit beleid dan ook niet inconsistent toegepast. Het kabinet heeft ervoor mogen kiezen om medewerkers van UNAMA niet in het beleid te noemen als personen voor wie het kabinet zich inspent om de overkomst naar Nederland te faciliteren. Dat de werkzaamheden van [appellant] voor UNAMA veel raakvlakken vertonen met de werkzaamheden van organisaties die wel in de brief van 11 oktober 2021 zijn genoemd, dat [appellant] daarmee haar leven heeft gewaagd voor de veiligheid van de missie en dat zij geen toekomst heeft in Afghanistan, brengt niet mee dat juist Nederland haar overkomst uit Afghanistan moet faciliteren. De minister heeft de beleidsruimte om deze keuze te maken.’*⁵⁴¹

Het ging in deze situatie om twee personen. Op basis van coulance zijn zij alsnog overgebracht naar Nederland. In een andere rechtszaak waarin iemand die als politieagent het Nederlandse leger heeft ondersteund en bepleit dat hij en zijn familie alsnog naar Nederland zouden moeten worden overgebracht, komt de Afdeling tot een vergelijkbaar oordeel.⁵⁴²

3.5.5 Bewakers van de ambassade

‘Buitenlandse Zaken weigert Afghaanse bewakers ambassade Kabul te evacueren’ kopt de Volkskrant op 16 november 2021.⁵⁴³ Het bericht gaat over de Afghanen die werden ingehuurd om de Nederlandse ambassade in Kaboel te bewaken (de Hongaren die de ambassade bewaakten zijn al tijdens de evacuatiefase via het vliegveld geëvacueerd).

Naar aanleiding van het artikel stellen Kamerleden twee dagen later tijdens een plenair debat vragen aan minister Knapen van Buitenlandse Zaken. Het Kamerlid Piri stelt dat de groep ambassadebewakers al in augustus bekend was bij de Kamer, omdat alle Kamerleden toen een hulpverzoek van de bewakers hebben ontvangen. Het was een van de redenen voor de Kamer om de motie-Belhaj aan te nemen. Ook Kamerlid Van Dijk (SP) stelt dat het echt niet kan dat de ambassadebewakers niet geëvacueerd zijn. Zeker niet, stelt hij, als ze jarenlang voor de Nederlandse ambassade gewerkt hebben. Van Dijk stelt dat de strekking van de motie-Belhaj immers was om mensen te helpen die Nederland geholpen hebben.⁵⁴⁴ De motie-Belhaj benoemt dat bewakers onder de motie vallen. De interpretatie van Kamerleden is dat het hier (ook) om de Afghaanse ambassadebewakers gaat.

⁵⁴⁰ Gerechtshof Den Haag (2022). *De Staat hoeft twee Afghaanse fixers niet over te brengen naar Nederland*. Den Haag, 26 juli 2022.

⁵⁴¹ Raad van State (2023). *Uitspraak 202206138/1/V6*. Den Haag, 22 februari 2023. NL:RVS:2023:719.

⁵⁴² Raad van State (2023). *Uitspraak 202206155/1/V6*. Den Haag, 22 februari 2023. NL:RVS:2023:718.

⁵⁴³ De Volkskrant (2021). *Buitenlandse Zaken weigert Afghaanse bewakers ambassade Kabul te evacueren*. 16 november 2021.

⁵⁴⁴ *Gecorrigeerd verslag van een plenair debat*. Overleg van 18 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022. *Begroting Buitenlandse Zaken*.

Het kabinet interpreteert de motie niet op die manier. Minister Knapen van Buitenlandse Zaken licht op 24 november 2021 nader toe waarom besloten is de overkomst van de (voormalige) Afghaanse ambassadebewakers naar Nederland niet te faciliteren. Minister Knapen geeft aan dat, zoals op 11 oktober 2021 in de Kamerbrief uiteengezet, er twee specifieke groepen zijn waarvoor het kabinet overbrenging naar Nederland zal faciliteren. Medewerkers van het Afghaanse bedrijf dat de Nederlandse ambassadegebouwen in Kaboel beveiligde, komen niet voor overbrenging in aanmerking omdat zij niet binnen een van deze twee groepen vallen en niet in dienst zijn of waren van de ambassade, maar van een privaat bedrijf. Daarmee heeft Nederland als werkgever geen speciale verantwoordelijkheid voor deze bewakers. Ook is het zo dat de veiligheid van een ambassade de verantwoordelijkheid is van een gastland (Afghanistan, in dit geval). Ook dat maakt de groep volgens het kabinet anders dan bijvoorbeeld de bewakers die Defensie inhuurde om militaire objecten te beveiligen.⁵⁴⁵ De uitgezonden staf heeft de bewakers herhaaldelijk laten weten dat zij niet geëvacueerd zullen worden.⁵⁴⁶ Eind april 2022 bevestigt minister Hoekstra van Buitenlandse Zaken opnieuw dat de Afghaanse ambassadebewakers niet in aanmerking komen voor overbrenging.⁵⁴⁷

Uit deze kwestie van de Afghaanse ambassadebewakers en uit de kwestie van de militaire bewakers (zie paragraaf 3.6.3) komt naar voren dat de motie-Belhaj door het kabinet en de Kamer verschillend wordt geïnterpreteerd. De motie spreekt over ‘bewakers’ en specificiert niet het type bewakers dat voor bescherming in aanmerking komt op basis van de motie. Kamerleden stellen dat militaire bewakers onder de ‘tolkenregeling’ vallen en dat de niet-militaire bewakers (de EUPOL-bewakers en de Afghaanse ambassadebewakers) onder de motie vallen.

3.6 Tot slot: de aantallen evacués

3.6.1 Fluctuerende cijfers tijdens de evacuatiefase

Er is tijdens de evacuatiefase en ook daarna veel aandacht van media en Kamerleden voor de aantallen evacués. De vraag is steeds hoeveel mensen uit iedere categorie naar Nederland zijn gekomen en hoeveel mensen er nog voor overbrenging in aanmerking komen. Kamerleden vragen hier expliciet naar en in Kamerbrieven worden overzichten met aantallen opgenomen. De juistheid van de getallen is voor de Kamer van belang en de bewindspersonen willen met de getallen laten zien dat de evacuatie goed verloopt.

De opstellers van Kamerbrieven ervaren druk om cijfers te leveren. Het is echter bijna onmogelijk om een eenduidig overzicht van aantallen op te stellen. In een crisis is informatie die als eerste beschikbaar komt vaak niet volledig of zelfs onjuist. Dat leidt ertoe dat de aantallen evacués, zoals die tijdens de evacuatiefase worden gepresenteerd, fluctueren. Kamerleden ervaren dit als gegoochel met cijfers.⁵⁴⁸

De getallen zijn vaak niet op dezelfde broninformatie gebaseerd. Tijdens de evacuatieoperatie wordt door Defensie een aantal evacués gepresenteerd, gebaseerd op het aantal mensen dat met Nederlandse evacuatievluchten uit Kaboel is vertrokken, terwijl Buitenlandse Zaken alleen de evacués met bestemming Nederland meerekent. Ook vertrekken er mensen die Nederland als bestemming hebben met vluchten van partnerlanden uit Kaboel.

⁵⁴⁵ De minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 24 november 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, Nr. 873.

⁵⁴⁶ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁵⁴⁷ De minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*, 29 april 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 900.

⁵⁴⁸ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

Voor de mails die binnenkomen via kabul@minbuza.nl geldt dat een verzoek vaak betrekking heeft op een evacuatie van meerdere personen. Tegelijkertijd sturen veel mensen meerdere e-mails over hetzelfde verzoek: mensen melden zich rechtstreeks en hun aanmeldingen worden doorgestuurd door anderen. Het is daarom ondoenlijk om tijdens de evacuatiefase op basis van het aantal e-mails iets te zeggen over de aantallen evacués, ook omdat nog beoordeeld moet worden of iemand in aanmerking komt voor evacuatie. Daarnaast fluctueren de cijfers omdat er nog lang na de evacuatiefase meldingen bijkomen van mensen die zich registreren om voor overbrenging in aanmerking te komen. Deze mensen blijken later niet altijd aan de criteria te voldoen, wat maakt dat de aantallen opnieuw worden aangepast.⁵⁴⁹

3.6.2 Vastgestelde aantallen

Op basis van de beschikbare informatie zijn drie verschillende overzichten te maken van het aantal overgebrachte personen naar en met als eindbestemming Nederland, te weten: aantallen evacués tot 15 augustus 2021, aantallen in de periode van 16 tot en met 26 augustus 2021 en de aantallen na 26 augustus 2021 tot aan de meest recente peildatum (4 juli 2023). Hieronder is voor deze drie perioden weergegeven hoeveel personen naar Nederland zijn overgebracht en/of die Nederland als eindbestemming hadden.

Tot 15 augustus 2021

Alle overgebrachte personen vóór de val van Kaboel vallen onder de werkafspraken voor de tolken (de ‘tolkenregeling’). Vanaf 2014 is dat een aantal van 111 personen (106 tolken, 2 genderspecialisten, 1 arts, 1 chauffeur en 1 bewaker), van wie de aanvragen zijn gehonoreerd en die naar Nederland zijn overgekomen. Bij deze groep gaat het, inclusief kerngezinsleden, om ongeveer 500 personen.⁵⁵⁰

16 augustus 2021 tot en met 26 augustus 2021

Tijdens de evacuatieoperatie zijn per groep de volgende aantallen bekend van personen (inclusief gezinnen) die naar Nederland zijn overgebracht en die Nederland ook als eindbestemming hadden.⁵⁵¹

Categorie	Aantal geëvacueerde personen <i>evacuatiefase</i> (16 – 26 aug. 2021)
‘Tolkenregeling’ ^{*)} : tolken en hoog-profielmedewerkers defensie ^{**) & politie^{***)}}	436
Lokale medewerkers van de ambassade	217
Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland	787
Motie-Belhaj	370
Overig ^{****)}	49
Totaal	1.860 ^{*****)}

*) Van belang is om op te merken dat in dit overzicht onder het kopje ‘Tolkenregeling’ ook het Defensie-deel van de motie-Belhaj is meegenomen.⁵⁵² In de Kamerbrief wordt niet nader toegelicht waarom voor deze indeling is gekozen. Dit betreft de personen die vanaf 11 oktober 2021 onder de speciale voorziening vallen, namelijk personen (en hun kerngezin) die in de afgelopen twintig jaar hebben gewerkt voor Defensie of EUPOL in Afghanistan in een voor het publiek zichtbare functie. Het is op basis van deze cijfers daarom niet te achterhalen hoeveel mensen precies naar aanleiding van de motie-Belhaj zijn overgekomen tijdens de evacuatieoperatie.

⁵⁴⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Afghanistan bulletin 13/9*. Verstuurd op 13 september 2021 om 19.39 uur.

⁵⁵⁰ Ministerie van Defensie. *Factsheet cijfers tolken+*.

⁵⁵¹ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief. Bijlage bij Stand van Zakenbrief*. Den Haag, 30 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, Nr. 892.

⁵⁵² De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief. Bijlage bij Stand van Zakenbrief*. Den Haag, 30 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, Nr. 892.

- **) Voor de 'hoog-profielmedewerkers' die zijn ingezet voor Defensie geldt dat zij (samen met de Defensie-tolken), onder de werkafspraken voor de tolken (de 'tolkenregeling') vallen.
- ***) Voor EUPOL-medewerkers (anders dan de EUPOL-tolken) geldt dat zij steeds onderdeel hebben uitgemaakt van de motie-Belhaj en van de speciale voorziening van 11 oktober. EUPOL-tolken vallen wel onder de 'tolkenregeling'. In bovenstaand overzicht worden echter zowel de EUPOL-tolken, als de overige EUPOL-medewerkers gemeld bij de 'tolkenregeling'.
- ****) Onder 'overig' vallen leden van de lokale staf van internationale organisaties (EU, VN en NAVO) waarvan Nederland een *fair share* heeft opgevangen.
- *****) In paragraaf 2.3.19 wordt het aantal genoemd van 2.155 geëvacueerde personen. Dat aantal is inclusief het aantal mensen dat is overgebracht naar Nederland, maar Nederland niet als eindbestemming had.

Van 27 augustus 2021 tot aan meest recente peildatum (21 juni 2023)

Na de evacuatiefase is het door de wijze waarop het kabinet de cijfers presenteert niet mogelijk om per groep aan te geven hoeveel mensen er tot op heden zijn geëvacueerd. De reden daarvoor is dat in de Kamerbrieven vanaf 7 juli 2022⁵⁵³ slechts wordt gecommuniceerd over nog over te brengen personen (per groep), op basis van de registraties en honoreringen. Vervolgens wordt dit geactualiseerd en vergeleken met de vorige Kamerbrief.

Om aan te geven hoeveel mensen er per categorie zijn overgebracht, zouden de Kamerbrieven naast elkaar gelegd kunnen worden om te kijken hoeveel over te brengen personen in de ene brief vermeld staan en hoeveel minder dat er zijn in de daaropvolgende brief. Dat werkt echter niet, omdat personen zich nog kunnen aanmelden tussen de twee brieven door. Bij de werkafspraken voor de tolken gaat het immers om een opneemregeling. Dit verklaart ook waarom het aantal over te brengen personen in een latere brief soms hoger is dan in de voorgaande brief (terwijl er in die tussentijd wel mensen zijn overgebracht).

De stand die in de Kamerbrief van 4 juli 2023 wordt gepresenteerd, is dat er vanaf 27 augustus 2021 tot 21 juni 2023 2.677 mensen zijn overgebracht naar Nederland, en er nog 105 mensen overgebracht moeten worden naar Nederland (waarvan er op dat moment 6 onderweg zijn).⁵⁵⁴

Daarnaast is bekend dat de nog achtergebleven lokale medewerkers van de ambassade inmiddels in Nederland zijn (dat waren er nog 14). Ook alle personen die vielen onder de motie-Belhaj én die zijn opgeroepen tijdens de evacuatiefase zijn naar Nederland overgebracht (dat waren er nog 172⁵⁵⁵).⁵⁵⁶ In totaal zijn er vanaf 2014 5.037 personen vanuit Afghanistan naar Nederland overgekomen.

⁵⁵³ Minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief. Voortgang overbrengingen Afghanistan*. Den Haag, 7 juli 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 952, Nr. 179; Minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief. Voortgang overbrengingen Afghanistan*. Den Haag, 15 augustus 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, Nr. 913; Minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief. Voortgang overbrengingen Afghanistan*. Den Haag, 17 oktober 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 34 952, Nr. 181; Minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief. Voortgang overbrengingen Afghanistan*. Den Haag, 6 december 2022, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 925, Nr. 920; Minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief. Voortgang overbrengingen Afghanistan*. Den Haag, 4 juli 2023, Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 925, Nr. 942.

⁵⁵⁴ De minister van Buitenlandse Zaken. *Kamerbrief*. Den Haag, 4 juli 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 925, nr. 942.

⁵⁵⁵ In de Kamerbrief van 11 oktober 2021 staat dat het om een groep zou gaan van circa 150 personen; uit de Kamerbrief van 30 maart 2022 blijkt dat het ging om 172 personen die tijdens de evacuatiefase zijn opgeroepen om naar het vliegveld te komen, en die daarna alsnog zijn overgebracht naar Nederland.

⁵⁵⁶ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 30 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 27 925, Nr. 892.

3.6.3 Onduidelijkheid over militaire bewakers

Op 6 augustus 2023 bericht NRC over bijna honderd bewakers van Nederlandse kampementen in Uruzgan met afgewezen verzoeken voor overbrenging. Het artikel meldt dat Vluchtelingenwerk Nederland afwijzingen van bewakers heeft verzameld en daarin drie redenen voor afwijzing heeft gevonden: de bewakers zouden zich te laat hebben gemeld, alleen indirect (via een *contractor*) en niet direct voor Defensie hebben gewerkt, of niet voldoende hebben kunnen aantonen gevaar te lopen door hun werk voor Nederland.⁵⁵⁷

Voor lokale medewerkers die voor Defensie hebben gewerkt, maar geen tolk zijn, blijkt het in de praktijk soms lastig om bescherming te krijgen van de Nederlandse staat. De werkafspraken voor de tolken hebben betrekking op tolken en op andere ‘hoog-profielmedewerkers’, te weten: (voormalige) lokale medewerkers die voor een substantiële periode werkzaamheden hebben verricht voor een Nederlandse militaire missie, en die als gevolg hiervan aannemelijk kunnen maken dat zij persoonlijk risico lopen en bescherming nodig hebben (zie ook paragraaf 3.2.1).⁵⁵⁸

De werkafspraken voor de tolken zijn sinds 2014 niet aangepast. Tolken en hoog-profielmedewerkers vallen onder de werkafspraken voor tolken. Er is nooit besloten of afgesproken dat de hoog-profielmedewerkers niet meer onder deze afspraken vallen. Bij de werkafspraken voor de tolken gaat het om een opneemregeling. Dat betekent dat de werkafspraken nog steeds van kracht zijn en dat tolken en hoog-profielmedewerkers nog altijd een aanvraag kunnen indienen om in aanmerking te komen voor overbrenging naar Nederland. In de werkafspraken voor de tolken is echter niet expliciet aangegeven dat militaire bewakers worden beschouwd als hoog-profielmedewerkers.

Zoals hiervoor opgemerkt, spreekt de motie-Belhaj wel over bewakers, maar de motie specificeert niet het type bewakers dat voor bescherming in aanmerking moet komen.

En zoals hiervoor beschreven is in de Kamerbrief van 11 oktober 2021 een speciale voorziening opgenomen en zijn voor twee groepen criteria beschreven waaraan zij moeten voldoen om in aanmerking te komen voor deze voorziening. Bij de tweede groep gaat het voor Defensie en Justitie en Veiligheid om personen (en hun kerngezinnen) die in de afgelopen twintig jaar hebben gewerkt voor Defensie of de EUPOL-missie in een voor het publiek zichtbare functie. Zij moeten kunnen aantonen dat zij ten minste een jaar structureel substantiële werkzaamheden hebben verricht voor Defensie en/of voor een Nederlandse EUPOL-functionaris. Ook in hun geval moet de identiteit en Afghaanse nationaliteit vast te stellen zijn. De speciale voorziening stelt dat alleen de afgebakende groep van personen die al voor het ingaan van de speciale voorziening bekend was bij Defensie en Justitie en Veiligheid nog in aanmerking komt voor overbrenging (zie paragraaf 3.5.4). In de Kamerbrief van 11 oktober wordt echter niet expliciet opgemerkt of militaire bewakers wel of niet onderdeel uitmaken van de tweede groep.

Voor de beveiliging van de Nederlandse kampementen in Uruzgan (Kamp Holland en Kamp Hadrian) is gebruik gemaakt van een lokale Afghaanse beveiligingsorganisatie, de Afghan Security Guard (ASG). VluchtelingenWerk Nederland heeft de afwijzingsbrieven van deze bewakers verzameld en doorgenomen en constateert dat de redenen voor afwijzing zijn *“dat de betreffende functie niet zichtbaar genoeg zou zijn, dat aanvragen te laat waren, dat er geen direct dienstverband bestaat met het ministerie van Defensie en dat niet is aangetoond dat ze risico lopen.”*⁵⁵⁹

⁵⁵⁷ NRC (2023, 6 augustus). ‘Voor 210 dollar per maand waagden Afghaanse bewakers hun leven, nu staan ze op de dodenlijst van de Taliban’.

⁵⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 27 925, Nr. 934; *Werkafspraken tolken juli 2015*.

⁵⁵⁹ VluchtelingenWerk Nederland (2023). *Wegkijken en vooruitschuiven*. Pagina 24.

Te laat aanmelden kan alleen een reden voor afwijzing zijn op basis van de speciale voorziening en niet op basis van de werkafspraken voor de tolken. Dat is immers een opneemregeling, waarbij ‘te laat melden’ geen reden is voor afwijzing. Gezien de redenen die benoemd worden in de afwijzingsbrieven, lijken de overbrengingsverzoeken van deze bewakers te zijn beoordeeld op basis van de speciale voorziening.

Voor Kamerleden is onduidelijk waarom de militaire bewakers niet worden beschouwd als hoog-profielmedewerkers die onderdeel uitmaken van de werkafspraken voor de tolken. De afgewezen overbrengingsverzoeken van de bewakers leiden ertoe dat Kamerleden op 16 augustus 2023 vragen stellen aan het kabinet over de omgang met bewakers. De Kamerleden vragen de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken om bevestiging van het feit dat de militaire bewakers inderdaad onder de werkafspraken voor de tolken vallen en vragen om opheldering over de afwijzing van hun verzoeken om bescherming.⁵⁶⁰

Op 15 september 2023 reageert de minister van Defensie, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, op de vragen. De minister bevestigt dat er al voor de machtsovername door de taliban militaire bewakers zijn geweest die op basis van de werkafspraken voor de tolken naar Nederland zijn overgebracht. Op de vraag waarom overbrengingsverzoeken van bewakers nu worden afgewezen, antwoordt de minister dat de beoordeling van overbrengingsverzoeken plaatsvindt op individuele basis, waardoor het niet mogelijk is om hierover algemene uitspraken te doen. Vervolgens gaat zij in haar antwoord in op de verschillende manieren waarop de Nederlandse Staat bescherming biedt aan Afghaans voormalig lokaal personeel en aan welke criteria aanvragers moeten voldoen om daarvoor in aanmerking te komen. Op de vraag van de Kamer *“Kunt u bevestigen dat er geen einddatum is gesteld aan de tolkenregeling, waar individueel bedreigde beveiligers ook onder vallen, gezien het feit dat er bewakers zijn afgewezen voor evacuatie met het criterium te laat gemeld?”*, antwoordt de minister bevestigend.⁵⁶¹

⁵⁶⁰ Kamervragen van de leden Piri, Van der Lee, Van Dijk, Boswijk, Ceder, Belhaj, Van der Plas, Simons, Dassen en Christine Teunissen. Den Haag, ingezonden op 16 augustus 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 2023Z14116.

⁵⁶¹ Minister van Defensie (2023, 15 september). *Beantwoording SV Piri c.s. over evacuatie van lokale oud-medewerkers van de Nederlandse missie in Afghanistan* [Kamerstuk]. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2023–2024.



4. Conclusies

4.1 Inleiding

De commissie heeft onderzoek gedaan naar de evacuatieoperatie Kaboel, die plaatsvond in de tweede helft van augustus 2021. De heftige gebeurtenissen in die periode hebben velen beroerd en laten tot op de dag van vandaag sporen na. De val van Kaboel leidde tot een evacuatieoperatie die in dit rapport zo feitelijk mogelijk is gereconstrueerd. In de voorgaande hoofdstukken zijn de relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen beschreven zoals die hebben plaatsgevonden in aanloop naar de evacuatie, tijdens de evacuatieoperatie van 16 tot en met 26 augustus 2021 en in de periode na afloop van de evacuatiefase. Ook is in dit rapport nader toegelicht hoe de evacuatie van de verschillende groepen te evacueren personen is verlopen.

De commissie heeft in het onderzoek ook aandacht besteed aan verklaringen: waarom is het gegaan zoals het is gegaan? In dit hoofdstuk formuleert de commissie conclusies op basis van de feitenreconstructie, rekening houdend met de verschillende perspectieven op de gebeurtenissen. De commissie heeft ervoor gekozen de conclusies zo te verwoorden dat daarin ook te lezen is wat er in de toekomst nodig is om internationale crises zoals deze beter te beheersen.

Voor de ordening van de conclusies is de opbouw van de chronologische feitenreconstructie gevolgd. Daarna komen de conclusies over de verschillende groepen evacués aan bod. De slotparagraaf van dit hoofdstuk bevat de samenvatting van de hoofdconclusies van de commissie.

4.2 Voorafgaand aan de evacuatieoperatie

4.2.1 De samenhangende aanpak van defensie, diplomatie en ontwikkelingsprojecten

Er is onvoldoende aandacht geweest voor de consequenties van de militaire terugtrekking voor het functioneren van de ambassade en de ontwikkelingsprojecten, en voor de vele Afghanen die gewerkt hebben voor westerse landen.

Het bijzondere aan de verbondenheid met Afghanistan is de brede inzet van Nederland gedurende een periode van twintig jaar. Bijna dertigduizend Nederlanders, voornamelijk militairen zijn in Afghanistan actief geweest. Vijftientwintig Nederlandse militairen zijn gesneuveld in Afghanistan en een veelvoud raakte gewond. Het uitgangspunt van de Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan was de samenhangende aanpak van *defence, diplomacy* en *development*.⁵⁶²

Na de aankondiging van president Biden op 14 april 2021 over de terugtrekking van de Amerikaanse militaire troepen, was in Nederland de aandacht voornamelijk gericht op het onderdeel *defence*. Op 24 juni 2021 zijn de laatste Nederlandse militairen uit Afghanistan vertrokken. Daarmee kwam een einde aan twintig jaar Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan.

In de eerste helft van 2021 is er onvoldoende aandacht geweest voor de consequenties van deze militaire terugtrekking voor het functioneren van de ambassade en voor ontwikkelingsprojecten, evenals voor de vele Afghanen die gewerkt hebben voor westerse landen. Niet alleen het Nederlandse kabinet had hier onvoldoende aandacht voor. Dit geldt ook voor de Tweede Kamer en voor ngo's die in Afghanistan actief waren. Er werd vanuit gegaan dat kon worden doorgegaan met het functioneren van de ambassade en de ontwikkelingsprojecten, ook als de taliban de macht zouden overnemen en Afghanistan uiteindelijk een islamitisch emiraat zou worden. Er werd vastgehouden aan het commitment van *stay and deliver*, zoals dat in NAVO-verband was afgesproken.

Tegelijkertijd heeft de ambassade in Kaboel vanaf december 2020 gevraagd om evacuatieopties voor te bereiden, in de hoop dat het niet nodig zou zijn om daadwerkelijk tot evacuatie over te gaan. De verwachting was dat het nieuwe taliban-bewind (de 'taliban 2.0') een pragmatische opstelling zou hebben en dat er met de taliban 2.0 op het gebied van diplomatie en ontwikkelingsprojecten kon worden samengewerkt.

4.2.2 De snelheid van de val van Kaboel

Als gevolg van een collectieve inschattingsfout is de snelheid waarmee de taliban Kaboel innamen en de macht in Afghanistan overnamen niet voorzien.

Het was voor Nederland geen verrassing dat de taliban de macht in Afghanistan zouden overnemen. Het was wel een verrassing dat dit zo snel gebeurde. Het scenario dat zich heeft voltrokken, ging verder dan het *worst case scenario* en was niet voorzien door de MIVD. Dat geldt ook voor (de inlichtingendiensten van) partnerlanden en ook de taliban zelf waren verrast door de snelheid waarmee zij de macht konden overnemen. De commissie stelt vast dat er sprake was van een collectieve inschattingsfout.

De collectieve inschattingsfout had met name betrekking op het overschatten van het moreel van het Afghaanse leger, dat was getraind, begeleid en ondersteund door Westerse troepen. Het Afghaanse leger bood vrijwel geen weerstand tegen de taliban. Kaboel kon zonder geweld worden ingenomen.

⁵⁶² Deze aanpak is niet alleen toegepast in Afghanistan, maar wordt ook in andere zogenoemde 'fragiele staten' toegepast, waar het nodig wordt geacht om de problematiek in samenhang te bezien. Zie ook het recent verschenen onderzoeksrapport van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van Buitenlandse Zaken (2023). *Inconvenient Realities; An evaluation of Dutch contributions to stability, security and rule of law in fragile and conflict-affected context*. Den Haag, augustus 2023.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van Buitenlandse Zaken heeft de *Resolute Support Missie* geëvalueerd⁵⁶³ en spreekt van ‘collectief wensdenken’. Door de jarenlange betrokkenheid bij Afghanistan en de omvang van de investeringen in het land wilde en kon men niet geloven dat er weinig of geen vooruitgang was geboekt of slechts tijdelijke resultaten waren bereikt. Er was volgens de IOB sprake van een ‘echokamer’ waarin aan de missie deelnemende NAVO-landen elkaar hetzelfde optimistische verhaal bleven vertellen en waarin om verschillende redenen de zelfredzaamheid van het Afghaanse leger jarenlang bewust beter werd voorgedaan dan deze in werkelijkheid was.

Uit het onderzoek van de commissie is naar voren gekomen dat er wel signalen waren die wezen op een snellere verslechtering van de situatie. Zo is het Doha-akkoord van februari 2020 door lokale medewerkers van de ambassade geduid als een *gamechanger*, sprak een Afghaanse tolk die voor Nederland heeft gewerkt in juli 2020 de vrees uit dat er een groot offensief zou komen en plaatsten Afghanistan-veteranen in mei 2021 een oproep in de Volkskrant omdat zij van Afghaanse tolken signalen ontvingen over militaire posten die werden overmeesterd en over een toename van (steeds grotere) aanslagen. Op 1 juni 2021 stuurde een internationaal gezelschap een brief naar de secretaris-generaal van de NAVO met de oproep om haast te maken met de evacuatie van lokale medewerkers die gewerkt hebben voor het westen en die gevaar zouden lopen als de taliban aan de macht zouden komen. Ook de val van Kunduz op 8 augustus 2021 is geduid als een *gamechanger*. Ondanks een stevige aanwezigheid van het Afghaanse leger kon de stad zonder tegenstand door de taliban worden ingenomen.

Deze signalen zijn niet op waarde geschat, dan wel bewust of onbewust weggedrukt; er was onvoldoende aandacht voor. Ook voor het doorvertalen van die signalen naar slechtere scenario's is onvoldoende aandacht geweest. In communicatie-uitingen van bondgenoten werd er bovendien bewust voor gekozen om het geloof in de Afghaanse regering en in het Afghaanse leger te blijven uitspreken, ook als rechtvaardiging van het eigen gedrag.

4.2.3 De inlichtingenpositie

Door beëindiging van de militaire aanwezigheid in Afghanistan had de MIVD een minder sterke inlichtingenpositie. Er is onvoldoende aandacht geweest voor de consequenties daarvan.

Na het besluit om de militaire aanwezigheid in Afghanistan te beëindigen, is de Nederlandse inlichtingenpositie minder sterk geworden. De onderzoeksinspanning vanuit de MIVD – die in Afghanistan primair gericht was op ondersteuning van de militaire operatie – werd verkleind. Vanwege de terugtrekking van coalitiepartners was de inlichtingenpositie al verminderd. Nederland merkte in de aanloop naar de val van Kaboel dat de VS terughoudender werden met het delen van informatie. In de context van de internationale inlichtingenwereld had Nederland onvoldoende positie om toegang te krijgen tot meer inlichtingen en informatie van de VS (die overigens zelf ook verrast werden door de snelheid van de val van Kaboel).

Bij scenario's die de MIVD produceert, wordt ook de mate van waarschijnlijkheid gepresenteerd. Juist vanwege de minder sterke inlichtingenpositie had kritischer naar scenario's en naar de mate van waarschijnlijkheid gekeken moeten worden.

De ministeries hebben zich gericht op het door de MIVD gepresenteerde meest waarschijnlijke, *worst case* scenario. Daarbij hebben de ministeries onvoldoende aandacht gehad voor wat de minder sterke inlichtingenpositie in Afghanistan betekende.

⁵⁶³ IOB (2023). *Tussen wens en werkelijkheid. Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support*. Den Haag, 19 mei 2023.

Het gesprek tussen de MIVD en de ministeries over de scenario's had meer indringend gevoerd moeten worden, waarbij ook aandacht had moeten zijn voor andere signalen over de verslechterende veiligheidssituatie.

Het is aan de MIVD om te blijven benadrukken dat de dienst geen voorspellingen doet en – zeker bij een minder sterke inlichtingenpositie – inzichtelijk te maken waarop de scenario's zijn gebaseerd en wat de waarschijnlijkheid van en de betekenis daarvan is voor de scenario's.

Het is vervolgens aan de ministeries om kritisch door te vragen hoe de scenario's kunnen of moeten worden geïnterpreteerd bij een minder sterke inlichtingenpositie en te reflecteren op de gevolgen daarvan voor de eigen beleidsplannen.

Het gesprek tussen de MIVD en de ministeries had voorafgaand aan de evacuatieoperatie indringender gevoerd moeten worden, waarbij de ministeries en de MIVD de ontvangen verontrustende signalen – onder andere van de ambassade – over de veiligheidssituatie in Kaboel hadden moeten betrekken bij de beoordeling van de scenario's en het bepalen van de daar op volgende acties.

4.2.4 Voorbereiding evacuatie

De voorbereiding van de evacuatie kwam te laat op gang en paste niet bij de snelheid van de ontwikkelingen in Afghanistan.

De ambassade in Kaboel heeft sinds begin 2020 signalen afgegeven over de verslechterende veiligheidssituatie in Afghanistan. Deze signalen werden in de loop van 2020 en in het voorjaar van 2021 steeds alarmerender. De urgentie in Kaboel om een evacuatie voor te bereiden werd anders beleefd door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie in Den Haag. De voorbereiding kwam te laat op gang en sloot niet aan bij de urgentie die de ambassade trachtte over te brengen.

De opgestelde evacuatieplanning had betrekking op het uitvliegen van driehonderd tot vierhonderd mensen met commerciële vluchten en charters, waarbij begin augustus een tijdelijke uitwijklocatie bij het Baron Hotel was vastgelegd. Deze planning werd ingehaald door de val van Kaboel op 15 augustus. Ook voor de validatie (het werkbezoek om de verschillende scenario's voor de evacuatie door te nemen en te oefenen), waarvan de planning was deze vanaf 14 augustus 2021 uit te voeren, geldt dat deze is ingehaald door de ontwikkelingen op 15 augustus. De opgestelde planning betrof geen volwaardig evacuatieplan. Er was geen passend plan voor de situatie die zich aandeed. Met eventuele fricties die zich zouden kunnen voordoen in de uitvoering was onvoldoende rekening gehouden.

Het besluit tot de inzet van militaire versterking op 16 augustus, de dag na de val van Kaboel, is te laat genomen. Bovendien is het onduidelijk hoe dit besluit precies tot stand is gekomen.

In de week voorafgaand aan de val van Kaboel (de week van 9 augustus) is binnen Defensie twee keer de optie voorgelegd om een team van tien tot twaalf mensen (een taakeenheid met een aantal militaire specialisten) naar Kaboel te sturen. Ook de ambassade (met name de defensieattaché) heeft op 13 en 14 augustus geadviseerd om *special forces* gereed te stellen en militaire versterking te sturen. Vanuit de militaire leiding van Defensie is echter besloten geen opvolging te geven aan deze optie en dit advies.

Het argument om geen militairen te sturen, was dat het inzetten van dit team een signaal zou afgeven dat zou kunnen leiden tot paniek en tot escalatie van de situatie. Aan het argument van een mogelijke signaalwerking kent de commissie geen enkel gewicht toe, gezien de verhouding van de Nederlandse inzet ten opzichte van de militaire inzet van de Amerikanen, Britten, Duitsers en Fransen. Bovendien heeft het vertrek van Australië dat effect niet gehad, terwijl Australië ook deelnam aan de *International Security Assistance Force* en *Resolute Support*-missies.

Uiteindelijk is op maandag 16 augustus besloten een vervangend ambassadeteam met militaire ondersteuning naar Kaboel te sturen. Die beslissing is naar het oordeel van de commissie te laat genomen. Bovendien is onduidelijk hoe deze beslissing precies tot stand is gekomen. In termen van interdepartementale samenwerking, politieke besluitvorming en het kunnen afleggen van verantwoording, acht de commissie dit onzorgvuldig.

4.2.5 Het vertrek van het ambassadeteam

Het ambassadeteam dat op 16 augustus vertrok uit Kaboel werd door de bewindspersonen en de ambtelijke leiding in Den Haag onvoldoende gesteund in het eigen professionele oordeel.

Op maandagmiddag 16 augustus zijn veel telefoongesprekken gevoerd, zowel tussen Den Haag en Kaboel, als tussen de betrokken ministers onderling, met de minister-president in Den Haag en met de BSB in Soesterberg. De gesprekken gingen over de vraag of het ambassadeteam in Kaboel het vliegveld wel of niet mocht verlaten. De betrokken bewindspersonen in Den Haag spraken de wens uit dat het team ter plaatse aanwezig zou blijven om de Nederlandse diplomatieke presentie in Kaboel te waarborgen en om een warme overdracht te kunnen realiseren.

Het ambassadeteam in Kaboel heeft de wens vanuit Den Haag tot het waarborgen van de presentie ter plaatse en het kunnen realiseren van een warme overdracht ervaren als een opdracht van de bewindspersonen. Het team in Kaboel beschikte echter niet over de capaciteit en de middelen om een start te maken met de evacuatieoperatie. Ook schatten teamleden in Kaboel de situatie in als te gevaarlijk om te blijven. De VS hadden laten weten geen capaciteit te hebben om ook buitenlandse ambassadeteams zonder militaire beveiliging te beschermen. De VS gaven daarbij aan het *Memorandum of Agreement* (MoA) te zullen opzeggen als het Nederlandse team geen gebruik zou maken van de vlucht naar Doha die de VS beschikbaar stelden voor het Nederlandse team. Andere landen die op dat moment nog aanwezig waren op de luchthaven van Kaboel (de VS, het VK, Duitsland en Frankrijk) beschikten over (substantiële) militaire ondersteuning. De diplomaten van een aantal andere landen waren inmiddels al vertrokken (zoals Noorwegen en Finland).

Vanuit Nederland waren er geen militairen meer aanwezig in Afghanistan, anders dan de persoonsbeveiligers van de BSB. Gezien de enorme mensenmassa's voor de poorten van de luchthaven en het gegeven dat Amerikaanse en Britse militairen de poorten nagenoeg gesloten hielden, was het niet reëel dat het Nederlandse team een start kon maken met evacueren.

In Den Haag werd de situatie anders beoordeeld dan door het ambassadeteam in Kaboel. Het beeld van de bewindspersonen en de ambtelijke en militaire leiding in Den Haag was gebaseerd op niet-getoetste aannamen, namelijk dat het vliegveld juist relatief veilig was door de groeiende aanwezigheid van de Amerikaanse troepen. Ook waren de aannamen dat de Verenigde Staten het team zouden beschermen, dat de situatie nog houdbaar was, dat het team kon blijven omdat andere landen ook nog aanwezig waren en dat het team ter plaatse een start kon maken met evacueren. Deze aannamen kwamen niet overeen met de realiteit in Kaboel. De betrokkenen in Den Haag richtten de focus op het waarborgen van de diplomatieke presentie in Kaboel en op een 'warme overdracht' aan een uit te zenden vervangend ambassadeteam. Bovendien speelde voor Den Haag mee dat de volgende dag een debat in de Tweede Kamer zou plaatsvinden. Voor bewindspersonen was het geen aantrekkelijk vooruitzicht om in de Kamer te moeten melden dat Nederland geen diplomatieke presentie meer had in Afghanistan.

Als er voor de val van Kaboel, of in ieder geval vanaf 16 augustus, een team van militairen aanwezig was geweest op het vliegveld, had het eerste ambassadeteam mogelijk wel kunnen blijven (het had dan immers een meer robuuste eigen bescherming gehad). Het Nederlandse team zou dan minder afhankelijk zijn geweest van de Amerikanen en een warme overdracht was wellicht wel mogelijk geweest.

De commissie acht het speculatief wat continuïteit van de Nederlandse presentie betekend zou hebben voor het eerder kunnen starten met de evacuatieoperatie.

De commissie is van mening dat het ambassadeteam – in het bijzonder de plaatsvervangend ambassadeur en de teamleden van de BSB – erkenning verdient van de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Defensie voor het besluit om te vertrekken. Gezien de chaotische en gevaarlijke situatie op het vliegveld in Kaboel had er meer steun vanuit Den Haag moeten zijn voor het professionele oordeel ter plaatse. Dit vertrek is ten onrechte in een kwaad daglicht komen te staan.

Het was onduidelijk wie het besluit kon nemen om het ambassadeteam op 16 augustus al dan niet te laten vertrekken uit Kaboel.

Bij het vertrek van het ambassadeteam speelt ook mee dat het onduidelijk was wie het uiteindelijke besluit kon nemen om al dan niet te vertrekken. Voor de betrokkenen in Den Haag is het op 16 augustus onduidelijk wat de betekenis is van het trekken van de ‘rode kaart’ door de BSB. Het convenant dat de inzet van de BSB beschrijft, bevat een escalatieprocedure voor de situatie waarin ter plaatse sprake is van een meningsverschil tussen de beveiligingsmanager van de BSB en de (plaatsvervangend) ambassadeur. In deze situatie was er echter geen sprake van een meningsverschil ter plaatse, maar van een meningsverschil tussen enerzijds het team in Kaboel en anderzijds de (politiek) betrokkenen in Den Haag. Voor deze situatie beschrijft het convenant geen escalatieprocedure.

Er was verwarring over wie in deze situatie bevoegd was een besluit te nemen. Deze verwarring leidde ertoe dat zowel de minister van Buitenlandse Zaken, als de minister van Defensie, als de plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten contact zochten met verschillende leden van het ambassadeteam en hun persoonsbeveiligers.

Het team ter plaatse voelde zich aan alle kanten onder druk gezet. De commissie concludeert dat er meer duidelijkheid moet komen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden in een internationale crisissituatie, waarbij sprake is van verschil van inzicht tussen het team ter plekke en de betrokkenen in Den Haag. Hiervoor dient het principe te worden gevolgd dat besluiten zoveel mogelijk ter plaatse worden genomen, rekening houdend met de omstandigheden en het te bereiken effect. Een opdracht van hogerhand moet in beginsel worden uitgevoerd, maar er moet van de opdracht afgeweken kunnen worden als de situatie daar om vraagt. Achteraf dient vervolgens te worden geregistreerd en geëvalueerd waarom is afgeweken van de opdracht en wat daarvan kan worden geleerd.

4.3 Tijdens de evacuatieoperatie

4.3.1 Optreden van het team in Kaboel

Het team dat vanaf 18 augustus tot en met 26 augustus heeft geopereerd op het vliegveld in Kaboel, is erin geslaagd 1.860 mensen te evacueren die Nederland als eindbestemming hadden.

De special forces, de diplomaten, de BSB'ers en de SCOT'ers die vanaf 18 augustus de evacuatieoperatie in Kaboel op gang brachten, hebben onder moeilijke omstandigheden goed werk verricht. De onderlinge samenwerking verliep prima. Zij hebben dag en nacht doorgewerkt (terwijl verschillende andere landen 's nachts niet evacueerden), onder grote emotionele en politieke druk, met weinig slaap, in de stank en overdag in de zinderende hitte. Mede dankzij het creëren van de ‘Holland spot’ bij de Abbey Gate lukte het uiteindelijk om 1.860 mensen die Nederland als eindbestemming hadden te evacueren. Zonder deze plek was dit vermoedelijk, gezien het geringe aantal militairen dat Nederland heeft ingezet voor deze evacuatieoperatie, niet gelukt.

4.3.2 De crisisorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken

De medewerkers van de crisisorganisatie en de belteams in Den Haag hebben een grote inspanning geleverd tijdens de evacuatiefase. De crisisorganisatie was onvoldoende toegerust.

Er was sprake van een hoge mate van loyaliteit en van toegewijde inzet van medewerkers van de betrokken ministeries. Dankzij de flexibiliteit en vrijwillige inzet van veel medewerkers konden de crisisteams (midden in de vakantieperiode) worden bemenst.

De crisisteams kregen te maken met een chaotische situatie, zoals verschillende versies van lijsten van personen die in aanmerking kwamen voor evacuatie en een mailbox die overspoeld raakte. De vele verzoeken voor evacuatie zorgden ervoor dat de crisisteams niet goed bereikbaar waren. Ook de communicatie met het team in Kaboel verliep moeizaam. In de hectiek van de crisis was nauwelijks ruimte voor uitwisseling van *good en bad practices* tussen de teams.

Los van alles wat in praktische zin beter had gekund (zoals betere communicatiemiddelen, een werkbare database, een juiste toerusting van en heldere instructies voor de belteammedewerkers),⁵⁶⁴ hebben de medewerkers van de crisisorganisatie en de belteams in Den Haag een grote inspanning geleverd tijdens de evacuatiefase.

Mede op basis van de ervaringen met de crisisoperatie Kaboel en naar aanleiding van de eerdere aanbevelingen van Crisisplan, is bij het ministerie van Buitenlandse Zaken een vast crisisteam ingericht. Taken van dit team zijn: gereed stelling crisisorganisatie, awareness, het managen van de flexibele schil en zorgen dat de crisisplannen up to date zijn.

De inzet van medewerkers in de crisisorganisatie had zorgvuldiger moeten gebeuren, de organisatie was gebaat geweest bij strakke regie.

Crisisplan is in een eerdere evaluatie specifiek ingegaan op de inrichting van de crisisorganisatie, de daarbij behorende besluitvormingsstructuur, de kennis- en informatiecirculatie en de voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Kaboel. De commissie onderschrijft de analyses zoals Crisisplan deze heeft verwoord in de rapportage 'De evacuatie uit Afghanistan'.⁵⁶⁵ In de Kamerbrief van 7 juli 2022 is de opvolging van de aanbevelingen toegelicht.⁵⁶⁶

De wijze waarop de crisisorganisatie in Den Haag is ingericht en opgeschaald heeft laten zien dat er sprake was van een groot improvisatievermogen. Van een gestructureerde aanpak met strakke regie (onontbeerlijk in een crisissituatie) was echter geen sprake. Symptomatisch voor het gebrek aan structuur en regie was dat de inzet en de werkwijze van medewerkers vrijblijvend was geregeld. In de improvisatie is gebruikgemaakt van ad-hoc-oplossingen die tijdens de crisis en ook op de langere termijn onwenselijke gevolgen hebben gehad. De werkwijze waarbij belteamleden soms slechts enkele uren of dagdelen verspreid over de periode van 16 tot en met 26 augustus zijn ingezet, heeft tot onzorgvuldigheid geleid, omdat een goede overdracht veelal niet plaatsvond.

⁵⁶⁴ Zie ook de aanbevelingen van Crisisplan (2021). *De evacuatie uit Afghanistan. Analyse en aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid in het kader van de beantwoording van de moties 817, 818 en 819*. 12 december 2021.

⁵⁶⁵ Crisisplan (2021). *De evacuatie uit Afghanistan. Analyse en aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid in het kader van de beantwoording van de moties 817, 818 en 819*. 12 december 2021.

⁵⁶⁶ Minister van Buitenlandse Zaken, minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. *Kamerbrief*. Den Haag, 7 juli 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 27 925, nr. 914.

Medewerkers van de crisisorganisatie kijken met gemengde gevoelens terug op hun ervaringen. Veel jonge en onervaren mensen die zijn ingezet in de belteams hadden geen ervaring met een crisisoperatie. Dat heeft grote impact gehad, zowel op het verloop van de evacuatieoperatie, als op de mentale gezondheid van een aantal medewerkers van de crisisteams. Zij werden onvoorbereid geconfronteerd met ingrijpende situaties en hebben de telefoongesprekken met Afghanen in nood als zeer aangrijpend ervaren. Zij waren niet getraind om dergelijke gesprekken te voeren.

De commissie is van mening dat het selecteren van belteamleden zorgvuldiger had moeten gebeuren en dat er meer aandacht had moeten zijn voor begeleiding van de belteammedewerkers en voor het inzetten van medewerkers die ervaring hebben met crisisoperaties. In deze crisis werd te veel gesteund op improvisatievermogen, loyaliteit en flexibiliteit van medewerkers.

Er is tijdens de crisisfase geen tijd en ruimte genomen voor reflectie op de crisisaanpak.

Op het moment dat duidelijk werd dat het aantal te evacueren personen veel hoger was dan het aantal waar aanvankelijk vanuit was gegaan, is niet nagedacht over de vraag of als gevolg daarvan de crisisorganisatie op een andere wijze moest worden ingericht.

De uitvoering van de crisisoperatie slokte alle aandacht op, terwijl het in een crisissituatie nodig is om ook kritisch te reflecteren op de aanpak en de werkwijzen en om bij te sturen waar nodig en mogelijk. Er is tijdens de crisisfase echter te weinig tijd en ruimte genomen voor een dergelijke reflectie op de crisisaanpak.

4.3.3 Het beëindigen van de crisisorganisatie

Voorafgaand aan het beëindigen van de crisisoperatie is onvoldoende nagedacht over ‘hoe verder’ na de crisisfase.

In het crisioverleg van de betrokken secretarissen-generaal op 18 augustus is ter sprake gekomen dat de Verenigde Staten zouden vasthouden aan hun eerdere besluit het vliegveld in beginsel na 26 augustus te sluiten voor vluchten van bondgenoten met het oog op de nodige voorbereidingen voor het vertrek van alle Amerikanen per 31 augustus. Vanuit Nederland werden op dat moment nog pogingen gedaan om meer tijd en ruimte te krijgen van de VS, maar de Amerikanen gaven die ruimte niet. Op 26 augustus was de dreiging van een zelfmoordaanslag zo hoog dat evacueren vanaf het vliegveld niet meer mogelijk was en werd besloten om de crisisorganisatie bij Buitenlandse Zaken af te schalen.

De commissie is van oordeel dat het op zich een verstandig besluit was om de crisisorganisatie op dat moment af te schalen. De dreiging van een aanslag was reëel en het was duidelijk dat er gestopt moest worden met het oproepen van te evacueren personen. Dit is geen gemakkelijk besluit en het is ingewikkeld om zo'n besluit op een goede wijze en op het juiste moment te nemen. Het is dan juist van belang om ook vooruit te denken over de consequenties van zo'n besluit en om de capaciteit, procedures en faciliteiten voor het voortzetten van de doorlopende taken gereed te hebben.

De commissie constateert dat deze reflectie bij de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken onvoldoende heeft plaatsgevonden, terwijl op 18 augustus bekend was dat de evacuatieoperatie op of rond 26 augustus beëindigd zou moeten worden.

Op het moment dat werd besloten de crisisorganisatie af te schalen, ontbrak het aan duidelijkheid over 'hoe verder'. Dat zorgde ervoor dat de medewerkers van de crisisteams het bericht over het afschalen van de crisisorganisatie als zeer abrupt hebben ervaren.

4.3.4 Samenwerking en overleg tussen de bewindspersonen

De betrokken bewindslieden waren primair gericht op hun eigen werkterrein en de eigen verantwoordelijkheden en minder op de samenhang, met name in de periodes voorafgaand aan en na afloop van de evacuatieoperatie.

De ministers van vakdepartementen en de minister-president staan in het Nederlandse bestel niet in een hiërarchische relatie. De minister-president kan een besluit van een minister van een vakdepartement niet zomaar ongedaan maken. De ministers van de vakdepartementen hebben een zelfstandig mandaat, binnen de grenzen van de departementale taak, terwijl Algemene Zaken de taak heeft het algemeen regeringsbeleid te coördineren.

Voor het tolkendossier zijn de verantwoordelijkheden zodanig verdeeld dat geen van de bewindslieden zich eindverantwoordelijk voelde voor het gehele dossier, er was aarzeling over welke minister als eerste het woord zou voeren in een Kamerdebat en er is lang gediscussieerd over waar het overbrengingsproject (AOP) zou worden ondergebracht. Ondertussen speelden op de achtergrond de formatieonderhandelingen, evenals verschillende politieke opvattingen over asielbeleid. Dit laatste werd bijvoorbeeld duidelijk in de discussie over de evacuatie van het lokale ambassadepersoneel en hun familieleden en in de wijze waarop verdere uitvoering gegeven moest worden aan de motie-Belhaj na afloop van de evacuatieoperatie.

Om tot meer samenhang te komen, nam de minister-president het initiatief tot het organiseren van bewindsliedenoverleggen (BWO's) en vervulde hij de rol van voorzitter van dit overleg. Hij toonde in dit overleg begrip voor de verschillende standpunten van de betrokken bewindslieden en vroeg hen zelf te kijken waar zij ruimte zagen om tot oplossingen te komen.

In een internationale crisis van deze omvang is het nodig om duidelijke afspraken te maken over hoe de regie is georganiseerd. De commissie is van oordeel dat de minister van Buitenlandse Zaken in samenspraak met de andere betrokken bewindslieden een duidelijke regierol had 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. Een gesprek tussen de betrokken bewindspersonen over hoe de regie is belegd, heeft niet plaatsgevonden. Hier lag ook een rol voor de minister-president om het maken van heldere afspraken hierover te bevorderen.

Het heeft tijdens de evacuatieoperatie ontbroken aan formele verslaglegging van besluiten. In termen van verantwoording is het van belang dat kan worden nagegaan welke besluiten tijdens een crisis zijn genomen en hoe deze tot stand gekomen zijn.

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister-president stemden tijdens de evacuatieoperatie onderling af in het bewindsliedenoverleg (BWO). De commissie onderschrijft de vaststelling in het rapport van Crisisplan dat het bewindsliedenoverleg een onduidelijke status heeft en dat het niet helder is hoe dit overleg zich verhoudt tot de ministerraad. Het BWO bood uitkomst voor het snel organiseren van overleg tussen bewindslieden en voor politieke ruggenspraak. Daar was ook behoefte aan. Het BWO is tijdens de evacuatieoperatie echter als beslisorgaan gepercipieerd. Ook zijn er besluiten genomen in de BWO's, terwijl het BWO in formele zin geen besluitvormend overleg is.

Reden om terug te vallen op de BWO's was dat er geen goede overlegstructuur bestond voor de coördinatie van internationale crises. De structuur van de 'Ministeriële Commissie Crisisbeheersing' (MCCb) is met name bedoeld voor nationale crises. Aan de MCCb-structuur is een formele ambtelijke voorbereiding en formele verslaglegging gekoppeld. Inmiddels is er wel een overlegstructuur voor het coördineren van internationale crises, te weten de Nationale Veiligheidsraad (NVR). Als de evacuatieoperatie nu zou plaatsvinden, zou de NVR daarvoor benut kunnen worden.

Doordat er gebruik is gemaakt van BWO's heeft het tijdens de evacuatieoperatie ontbroken aan formele verslaglegging van besluiten (bijvoorbeeld over het besluit om een vervangend ambassadeteam met militaire versterking naar Kaboel te sturen). In plaats daarvan zijn binnen elk ministerie schriftelijke terugkoppelingen opgesteld. Besluiten zijn daardoor niet op dezelfde wijze aan alle betrokkenen teruggekoppeld. In termen van verantwoording is het van belang dat kan worden nagegaan hoe belangrijke besluiten tijdens een crisis zijn genomen.

4.3.5 De rol van de Kamer

Terughoudendheid met informatieverzoeken vanuit de Kamer zou gepast zijn geweest tijdens de crisisoperatie.

Verschillende Kamerleden toonden tijdens de evacuatieoperatie een grote betrokkenheid. In de periode van 16 tot en met 26 augustus zijn zes Kamerbrieven geschreven en vonden drie informatiemomenten plaats met de Kamer. Op 17 augustus was er een spoeddebat met de Kamercommissie Defensie en is verzocht een feitenrelaas aan te leveren. Op 18 augustus vond een tweeminutendebat plaats – een debat dat uiteindelijk vele uren zou duren – en op 25 augustus een technische briefing en een rondetafelgesprek met de Kamercommissie Defensie.

Het is volgens de commissie nodig dat Kamerleden tijdens een crisis stilstaan bij de vraag of bepaalde Kamervragen ook na de crisis gesteld kunnen worden. Informatie middenin een crisis is fragmentarisch, onvolledig en daardoor weinig betrouwbaar. Daarnaast vraagt het informeren van de Kamer tijd en inzet van direct betrokken medewerkers, die zij niet kunnen besteden aan de uitvoering van de crisisoperatie. Het belang van verantwoording afleggen aan de Kamer staat niet ter discussie. Wel constateert de commissie dat een groot deel van de vragen vanuit de Kamer had kunnen wachten tot na de crisisfase, met alle ruimte voor vragen, antwoorden, verantwoording en reflectie.

4.3.6 Maatschappelijke betrokkenheid

De coördinatie tussen de crisisorganisatie en maatschappelijk betrokken groepen of individuen had productiever ingericht kunnen worden.

Verschillende groepen en individuen (zoals Kamerleden, journalisten, veteranen, militaire vakbonden, private partijen, ngo's en universiteiten) hebben vanuit hun betrokkenheid en op eigen initiatief Afghanen ondersteund tijdens de evacuatieoperatie. Deze groepen en individuen hebben bijgedragen aan het lokaliseren en evacueren van mensen in nood. De commissie heeft er begrip voor dat maatschappelijk betrokken groepen of individuen aandacht hebben gevraagd voor mensen in nood in Afghanistan. Mede door hun acties is het gelukt om mensen die gevaar liepen en die niet direct op een lijst stonden, toch te evacueren.

Meerdere mensen die op deze manier betrokken waren bij de evacuatieoperatie, hebben het contact en de samenwerking met de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken als frustrerend en als eenrichtingsverkeer ervaren. De crisisorganisatie verzocht hen om informatie te delen, maar omgekeerd gebeurde dat slechts beperkt.

Ook voor de crisisorganisatie leidde contact met maatschappelijk betrokkenen soms tot frustratie. Dit was vooral het geval wanneer de crisisorganisatie probeerde deze maatschappelijk betrokkenen ter wille te zijn en zich inzette voor het evacueren van de personen waarvoor maatschappelijk betrokkenen aandacht vroegen, terwijl deze personen of groepen vervolgens in de publiciteit meldden dat de crisisorganisatie niet goed functioneerde.

Verskillende betrokkenen hebben tijdens de evacuatieoperatie evacuatieverzoeken doorgeleid naar bewindslieden, politiek assistenten, hoge ambtenaren en leden van de crisisorganisatie. Enkele personen namen zelfs rechtstreeks contact op met het team in Kaboel om namen door te geven van personen die (het liefst met voorrang) geëvacueerd moesten worden. Dergelijke contacten en deze verzoeken hebben verstorend gewerkt, met name voor het team in Kaboel. Verzoeken van bepaalde afzenders werden met meer prioriteit behandeld. Dit leidde af van de opgestelde werkwijzen in Kaboel en in Den Haag.

Ook het feit dat Kamerleden zich bemoeiden met de uitvoering van de evacuatieoperatie, leidde bij de crisisorganisatie tot frustratie. Vanuit het oogpunt van medemenselijkheid is het verklaarbaar dat Kamerleden dit deden (ook zij voelden zich persoonlijk betrokken), maar vanuit het oogpunt van rolzuiverheid hadden zij dit beter kunnen nalaten.

De commissie concludeert dat de coördinatie tussen de crisisorganisatie en de maatschappelijk betrokkenen productiever ingericht had kunnen worden. Gezien de grote betrokkenheid bij Afghanistan was een meer responsieve opstelling van de crisisorganisatie passend geweest.

4.3.7 Het belang van informatie delen

De betrokken ministeries hebben onvoldoende feitelijke informatie gedeeld met de media over de werkzaamheden die werden verricht.

De evacuatieoperatie vanuit Kaboel – en dan met name het vertrek van het ambassadeteam uit Kaboel op 16 augustus en het optreden van de crisisorganisatie – is zowel tijdens als na de evacuatieoperatie behoorlijk kritisch belicht door de media. De commissie is van mening dat de directies communicatie van de betrokken ministeries meer inzet hadden kunnen plegen om feitelijke onjuistheden recht te zetten. Daar is van afgezien vanuit de wens ‘niet te willen wrijven in een vlek’, en op basis van het argument dat het beeld dat was ontstaan niet gecorrigeerd kon worden: ‘als je geschoren wordt, moet je stilzitten’.

In een crisis van deze omvang met veel maatschappelijke beroering is het noodzakelijk om feitelijke informatie over de werkzaamheden te delen. De ministeries hebben dit vooral aan het begin van de evacuatieoperatie onvoldoende gedaan. Het was passend geweest om bijvoorbeeld één keer per dag een vast mediamoment te kiezen, om uitleg te geven over de voortgang van de operatie.

Daarnaast hebben enkele Kamerleden tijdens de evacuatieoperatie de media opgezocht. De kritische uitslatingen van Kamerleden over het verloop van de evacuatie hebben veel impact gehad op de leden van de belteams in Den Haag en op het team ter plaatse in Kaboel. Deze uitslatingen zijn ervaren als demotiverend. De commissie is van mening dat het gepast was geweest om tijdens de crisisfase terughoudend te zijn als het gaat om media-optredens over dit onderwerp.

Gezien de negatieve invloed van berichtgeving in de media op medewerkers van de ministeries, hadden deze medewerkers hiertegen in bescherming genomen moeten worden door hun werkgevers. Dat is niet of nauwelijks gebeurd.

4.3.8 Leren en evalueren

Voor interdepartementaal leren is het van belang om departementale evaluaties samen te voegen.

Na een crisisoperatie is het van belang om te evalueren en daarvan te leren. De commissie heeft verschillende documenten ontvangen die laten zien dat meerdere afdelingen en teams van de betrokken ministeries hun werkzaamheden voor de evacuatieoperatie hebben geëvalueerd. De commissie heeft inzage gehad in verschillende (vertrouwelijke) evaluaties die binnen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn uitgevoerd.

De commissie constateert dat de verschillende departementale evaluaties niet zijn samengevoegd en dat er niet naar het geheel is gekeken, terwijl juist dat van belang is om te kunnen leren voor toekomstige crisissituaties. Een overheid met een ambitie om te leren en te verbeteren, zou zich niet alleen moeten baseren op het werk van een onafhankelijke commissie.

4.4 De groepen evacués

4.4.1 Tolken

Het ministerie van Defensie heeft de werkafspraken voor de tolken op afwachtende wijze uitgevoerd. Defensie had de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het gehele proces van de uitvoering van deze afspraken.

Het gegeven dat tolken en hoog-profielmedewerkers hebben gewerkt voor Nederlandse missies in Afghanistan en dat dat bekend is bij de taliban, maakt dat zij risico lopen. Defensie heeft daarom een bijzondere verantwoordelijkheid voor de tolken met wie zij gewerkt heeft tijdens deze missies.

Verschuillende Kamerleden hebben sinds 2014 aandacht gevraagd voor de risico's die tolken en hoog-profielmedewerkers in Afghanistan lopen en hebben het kabinet herhaaldelijk en met klem verzocht actie te ondernemen. Later (in de loop van 2019 en vooral vanaf begin 2021) hebben ook andere betrokken partijen (zoals militaire vakbonden en veteranen(organisaties)) het kabinet aangemoedigd uitvoering te geven aan de werkafspraken voor de tolken en de uitvoering van deze afspraken te verbeteren en te versnellen.

Wanneer de minister van Defensie door Kamerleden in debatten kritisch werd bevraagd op de uitvoering van de werkafspraken, benadrukte de minister in haar reacties dat de taakverdeling van de interdepartementale werkafspraken werd gevolgd en dat waar mogelijk werd gekeken naar vereenvoudiging van de documentvereisten. Dit betreft een procedureel antwoord zonder kritische reflectie op de voortgang van de uitvoering van gemaakte afspraken en van eerdere toezeggingen. Zo zijn tolken die met Defensie hebben gewerkt, niet centraal geregistreerd, terwijl de minister van Defensie dit reeds in 2016 heeft toegezegd. De minister heeft de Kamerleden er niet van weten te overtuigen dat alles op alles werd gezet om Afgaanse tolken over te brengen. Tijdens het commissiedebat van de Kamercommissie Defensie op 17 augustus gaf de minister van Defensie aan dat alle tolken in beeld waren. Dat bleek echter niet zo te zijn. De centrale registratie is pas na de evacuatieoperatie uit Kaboel door Defensie opgepakt.

De commissie begrijpt het ongenoegen van de Kamer over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de werkafspraken voor de tolken. Defensie richtte zich alleen op de rol die het ministerie volgens de werkafspraken had te vervullen, namelijk het controleren of de aanvrager inderdaad had getolkt voor een Nederlandse missie. De werkafspraken waren weliswaar helder, maar de afspraken voorzagen niet in een actor die de verantwoordelijkheid neemt voor het gehele dossier. Gezien de directe relatie met de tolken en hoog-profielmedewerkers had Defensie tijdiger en nadrukkelijker de verantwoordelijkheid moeten nemen voor het gehele proces van de uitvoering van de interdepartementale werkafspraken. Defensie had dit op zich moeten nemen zodra er (in ieder geval vanaf 2021) signalen waren (onder andere in de vorm van Kamervragen en signalen van de ambassade, van veteranen en maatschappelijk betrokkenen) dat de uitvoering niet adequaat liep. Ook had Defensie het initiatief kunnen nemen om samen met de IND te onderzoeken of het proces versneld kon worden.

De ambassade en de betrokken beleidsdirectie bij Buitenlandse Zaken hadden eerder kunnen escaleren om duidelijk te maken dat voor het uitvoeren van de werkafspraken voor de tolken meer capaciteit nodig was.

De ambassade en de betrokken beleidsdirectie bij Buitenlandse Zaken hadden eerder kunnen escaleren binnen het ministerie om ervoor te zorgen dat er wel een proceseigenaar kwam voor de uitvoering van de werkafspraken voor tolken.

Vanwege de covid-pandemie is het uitvliegen van tolken minder mogelijk geweest in 2020. Naast de verslechterende veiligheidssituatie, was dit begin 2021 een reden tot versnelling op het tolkendossier. De ambassade gaf op dat moment aan dat er meer capaciteit nodig was om tolkendossiers af te handelen en dat er behoefte was aan snellere procedures en betere werkafspraken met Den Haag. Deze signalen zijn te lang op een te laag niveau in de organisatie bij Buitenlandse Zaken blijven hangen. Het duurde tot half juli 2021 voordat de capaciteit van de consulaire afdeling van de ambassade werd versterkt met een extra consulaire medewerker uit Den Haag en een lokale consulaire medewerker.

4.4.2 Lokale medewerkers van de ambassade

De lokale medewerkers van de ambassade hebben te lang in onzekerheid gezeten over hun evacuatie.

De evacuatie van de lokale medewerkers van de Nederlandse ambassade in Afghanistan en hun inwonende, afhankelijke familieleden is een uitzonderlijke gebeurtenis. Normaal gesproken worden lokale medewerkers bij evacuatie van een ambassade niet naar Nederland overgebracht. In deze situatie is dat wel gebeurd. Daarmee is recht gedaan aan de risicovolle positie waarin de lokale medewerkers zich bevonden door hun jarenlange werk (soms twintig jaar) voor de Nederlandse overheid.

Er is veel tijd verstreken tussen het moment waarop de lokale ambassademedewerkers voor het eerst hun zorgen uitten over de veiligheid van hun situatie – dat was in maart 2020, kort na het Doha-akkoord – en het moment waarop is besloten de lokale staf met het kerngezin ook te evacueren bij evacuatie van de ambassade – dat was op 9 juli 2021 (de laatste ministerraadvergadering voor het zomerreces). Het ging om een bijzonder besluit, een besluit waarvoor een uitzondering moest worden gemaakt op bestaand beleid en waarvan de precedentwerking beheerst moest worden. Dit heeft veel tijd gevegd. Het resultaat daarvan was dat het voor de lokale medewerkers gedurende die tijd onduidelijk bleef wat er met hen zou gebeuren bij een eventuele evacuatie van de ambassade.

De ministerraadvergadering op 9 juli was interdepartementaal voorbereid en afgesproken was de werkafspraken voor de tolken als uitgangspunt te hanteren. Tegen deze achtergrond lag het op dat moment niet voor de hand om toe te staan dat de lokale medewerkers bij een eventuele evacuatie meer familieleden dan hun kerngezinnen zouden mogen meenemen, die ruimte was er immers ook niet voor de tolken.

Het besluit van de ministerraad van 9 juli om bij een evacuatie de lokale ambassademedewerkers met hun kerngezinnen te evacueren, betekende dat er ontevredenheid en onzekerheid bleven bestaan over wat er met hun *extended family* zou gebeuren in geval van een evacuatie. Dat ook de overige inwonende, afhankelijke familieleden van de lokale medewerkers mochten overkomen, werd uiteindelijk besloten in het bewindslidenoverleg een dag voor de val van Kaboel.

De commissie concludeert dat de uitgezonden staf van de ambassade in Kaboel de zorgen van het lokale personeel over hun veiligheidssituatie serieus heeft genomen en daarover heeft gecommuniceerd met het ministerie in Den Haag. Naast de ingewikkeldheid door het ontbreken van een precedent, was er ook onvoldoende besef van urgentie in Den Haag, wat de lange besluitvorming over de evacuatie van de lokale medewerkers verklaart. Voor de ambassade in Kaboel was de kwestie urgent en belangrijk; het ministerie in Den Haag heeft dit niet met urgentie opgepakt.

De minister van Buitenlandse Zaken heeft zich vanaf haar aantreden op 25 mei 2021 ingezet voor de veiligheid van de lokale medewerkers van de ambassade, hun kerngezinnen en overige afhankelijke familieleden.

In het Kamerdebat van 15 september – dat zou gaan over een terugblik op de evacuatieoperatie en over een vooruitblik naar het vervolg – heeft het artikel van de Volkskrant van 15 september 's ochtends een rol gespeeld.

In dit artikel werd opgemerkt dat Den Haag de ambassade heeft verzocht om de evacuatielijst van zestig overige inwonende en afhankelijke familieleden van lokaal ambassadepersoneel terug te brengen naar drie. Het artikel werd door Kamerleden verschillend geïnterpreteerd en door sommige Kamerleden verkeerd begrepen. Het debat droeg bij aan het beeld van meerdere Kamerleden dat de minister van Buitenlandse Zaken zich onvoldoende zou hebben ingezet voor de lokale medewerkers van de ambassade.

De commissie constateert dat de minister van Buitenlandse Zaken zich vanaf haar aantreden op 25 mei 2021 heeft ingezet voor de veiligheid van de lokale medewerkers van de ambassade. Gezien het geldende asiel- en migratiebeleid heeft zij gekozen voor de aanpak om de gesprekken in het kabinet te beginnen met afspraken over evacuatie van de lokale staf, het kerngezin en daarnaast in het demissionaire kabinet aandacht te blijven vragen voor evacuatie van overige inwonende afhankelijke familieleden van de lokale staf. In de BWO's van 11 en 14 augustus pleitte zij voor evacuatie van overige inwonende afhankelijke familieleden en in het BWO van 14 augustus is daar uiteindelijk toe besloten.

4.4.3 Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich ingespannen om consulaire ondersteuning te bieden aan Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland, die zich in Afghanistan bevonden.

Het is, zoals blijkt uit een rood reisadvies, geen vanzelfsprekendheid dat de Nederlandse overheid kan helpen in geval van nood. De Nederlandse overheid heeft geen wettelijke verplichting om Nederlanders bij crises in het buitenland te evacueren. Ondanks dat kreeg de evacuatie van Nederlanders en van Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland die zich in Afghanistan bevonden, hoge prioriteit. Het ministerie van Buitenlandse Zaken maakte daarbij geen onderscheid tussen deze twee groepen.

Hoewel voorafgaand aan de evacuatieoperatie geen rekening was gehouden met het grote aantal Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland dat in Afghanistan bleek te zijn, is het gelukt een groot deel van deze groep tijdens de evacuatiefase naar Nederland te brengen.

Dat het ministerie van Buitenlandse Zaken werd verrast door het grote aantal Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland die zich in Afghanistan bevonden, kan worden verklaard doordat er bij verblijf in een buitenland geen wettelijke verplichting is tot aan- en afmelden bij de Nederlandse ambassade in dat land. Buitenlandse Zaken had er wel rekening mee gehouden dat het aantal groter zou zijn dan het aantal registraties bij de ambassade, maar had niet ingeschat dat het om een aantal van ruim 1.300 zou gaan.

Voor eenieder die naar een land met een rood reisadvies afreist, geldt dat hij (of zij) dat doet voor eigen rekening en risico. Het is daarbij ieders eigen verantwoordelijkheid of en hoe hij zich van tevoren over de situatie in een land informeert en derhalve ook of hij al dan niet kennis neemt van het voor dat land geldende reisadvies.

4.4.4 Motie-Belhaj

Bij de voorbereiding van de evacuatie is onvoldoende nagedacht over andere groepen die gevaar kunnen lopen wanneer de taliban de macht zouden overnemen.

Voorafgaand aan de val van Kaboel was er zowel vanuit het kabinet, als bij de Kamer, als bij ngo's onvoldoende aandacht voor de vraag welke personen en groepen in Afghanistan bij een machtsovername door de taliban gevaar zouden lopen en welke bescherming dan geboden zou moeten worden. In de evacuatieplannen werd rekening gehouden met het evacueren van tolken, uitgezonden en lokale medewerkers van de ambassade, en met Nederlanders en Afghanen met verblijfsrecht in Nederland die in Afghanistan verbleven.

Met de motie-Belhaj is aandacht gekomen voor groepen die eerder niet of onvoldoende in beeld waren. Het aannemen van deze motie op 18 augustus maakte de evacuatieoperatie omvangrijker en complexer, omdat deze groepen nu zonder voorbereiding geëvacueerd moesten worden.

Door toe te zeggen de motie-Belhaj uit te voeren, heeft het kabinet verwachtingen gewekt die niet of nauwelijks waargemaakt konden worden.

Bij de toezegging om de motie-Belhaj uit te voeren, was al duidelijk dat de motie onuitvoerbaar zou zijn. Er was sprake van grote tijdsdruk, van een crisissituatie, de motie was multi-interpretabel en er waren (nog) geen eenduidige criteria geformuleerd om de motie te kunnen uitvoeren. De inschatting was dat de Kamer alleen genoeg zou nemen met een ruimhartige toezegging. De betrokken bewindslieden hebben tijdens het debat weliswaar gewezen op uitvoeringsproblemen, maar desalniettemin aangegeven de motie-Belhaj 'naar letter en geest' uit te voeren. Hierdoor zijn verwachtingen gewekt, zowel bij de Kamer als bij potentiële evacués, die onvoldoende konden worden waargemaakt tijdens en ook na de evacuatiefase.

De commissie is van oordeel dat het de verantwoordelijkheid is van de betrokken bewindspersonen om duidelijk te maken of een motie wel of niet uitvoerbaar is, om zo te voorkomen dat niet reële verwachtingen worden gewekt. Voor het vertrouwen in de overheid is het van belang niet meer te beloven dan wat kan worden waargemaakt.

Na de evacuatiefase is in de Kamerbrief van 11 oktober een speciale voorziening opgenomen en zijn nadere criteria geformuleerd om het aantal te evacueren personen af te bakenen. Nadere duidelijkheid was nodig. Betrokkenen hebben de opgestelde criteria als willekeurig ervaren. Personen die eerder in aanmerking kwamen voor evacuatie, maar nog niet waren opgeroepen tijdens de evacuatiefase, zijn door de criteria buiten de boot gevallen; zij komen nu niet meer in aanmerking voor overbrenging. Tijdens de evacuatieoperatie was het echter een kwestie van enige mate van toeval of iemand werd opgeroepen om naar het vliegveld te komen.

De criteria hebben de onduidelijkheden over wie wel of niet in aanmerking komen voor overbrenging niet kunnen wegnemen. Afghaanse ambassadebewakers bijvoorbeeld komen volgens Kamerleden wel in aanmerking voor overbrenging, maar volgens het kabinet niet, en overbrengingsverzoeken van bewakers van militaire objecten worden afgewezen, terwijl Kamerleden aangeven dat zij als hoog-profielmedewerkers voor overbrenging in aanmerking komen op basis van de werkafspraken voor de tolken.

4.4.5 Vraag naar aantallen

De Kamer en het kabinet waren tijdens de evacuatieoperatie te veel gericht op de aantallen.

Tijdens de evacuatieoperatie is een dynamiek ontstaan waarin de Kamer met het vragen naar aantallen zocht naar zekerheid die op dat moment niet geboden kon worden. Vanuit het kabinet was er ook grote behoefte om grip te krijgen op de aantallen evacués. Het kabinet probeerde zekerheid te bieden door aantallen te noemen die op dat moment begrijpelijkerwijs nog niet volledig en juist waren.

De vraag naar aantallen is zeer te begrijpen: zicht hebben op het aantal evacués geeft een beeld van het relatieve succes van de evacuatieoperatie en daarmee het idee grip te hebben op de operatie. De commissie is van oordeel dat zowel de Kamer als het kabinet tijdens de evacuatieoperatie echter te veel gericht waren op (het in beeld krijgen van) de aantallen. Het delen van steeds fluctuerende aantallen heeft ervoor gezorgd dat Kamerleden de indruk kregen dat zij door het kabinet niet juist zijn geïnformeerd.

Tot op heden is niet duidelijk hoeveel mensen nog in aanmerking komen voor overbrenging.

Tot op heden is het niet mogelijk om vast te stellen hoeveel personen nog in aanmerking komen voor overbrenging. Het kabinet rapporteert in Kamerbrieven over het aantal nog over te brengen personen per categorie en over het totaal aantal overgebrachte personen. Om aan te geven hoeveel mensen er per categorie zijn overgebracht, zouden de Kamerbrieven naast elkaar gelegd kunnen worden om te kijken naar hoeveel over te brengen personen in de ene brief vermeld staan en hoeveel minder dat er zijn in de daaropvolgende brief. Dat werkt echter niet, omdat personen zich nog kunnen aanmelden tussen de twee brieven door. De werkafspraken voor de tolken betreft immers een opneemregeling. Dit verklaart ook waarom het aantal over te brengen personen in een latere brief soms hoger is dan in de voorgaande brief.

Een aantal Kamerleden heeft zich afgevraagd of de Kamer correct en tijdig is geïnformeerd over de uitvoering van de evacuatieoperatie. De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat het kabinet wat betreft de aantallen evacués onjuiste informatie heeft verstrekt aan de Kamer. Door de wijze van presenteren, de onduidelijkheden over welke (groepen) evacués onderdeel uitmaken van welke categorie, de veranderingen die daar tussentijds in zijn doorgevoerd en de beperkte referentiegegevens van overzichten in Kamerbrieven ten opzichte van eerder verstrekte informatie, is een juist beeld van de aantallen slechts bij benadering mogelijk.

4.5 Hoofdconclusies samengevat

De hoofdconclusies van de commissie laten zich als volgt samenvatten:

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 2021 1.860 mensen te evacueren die Nederland als eindbestemming hadden. Gezien de moeilijke en chaotische omstandigheden is dat een bijzondere prestatie.

Nawoord

In 2021 kwam een einde aan 20 jaar Nederlandse inzet in Afghanistan. Bij de machtsovername door de taliban in augustus 2021 was de hoop van de internationale coalitie dat het ‘talibanbewind 2.0’ milder zou zijn. De werkelijkheid bleek echter anders. De huidige situatie in Afghanistan is schrijnend. De leefomstandigheden van veel Afghanen zijn erbarmelijk. Er is sprake van grote armoede en een voedselcrisis, Afghaanse vrouwen en meisjes worden onderdrukt en vrije pers is niet toegestaan.

Dit onderzoek was vooral gericht op de mensen in Afghanistan die in aanmerking kwamen voor evacuatie of overbrenging en het land konden ontvluchten. Veel Afghanen hadden die mogelijkheid echter niet. Verschillende Afghanen die zich bedreigd voelen en op zoek zijn naar perspectief, weten ook nu nog Nederland te bereiken. Met gevaar voor eigen leven ontvluchten zij het talibanbewind.

Voor de Afghaanse evacués die naar Nederland zijn gekomen, was de evacuatie een nieuw begin. Zij proberen een leven in Nederland op te bouwen, maar vinden niet altijd als vanzelfsprekend hun plek in Nederland. Zij zijn hier veilig en hun kinderen kunnen veilig naar school. Tegelijkertijd is er bezorgdheid over de toekomst van hun land en hun achtergebleven familieleden en vrienden. Voor hen blijft de evacuatie uit Afghanistan een dagelijkse en pijnlijke realiteit.

De evacuatieoperatie heeft tot op heden ook impact op veel betrokkenen in Nederland: op de medewerkers van de belteams die ingrijpende gesprekken hebben gevoerd en voor wie de angst voor de taliban voelbaar werd; op de teams in Kaboel die geconfronteerd werden met extreme omstandigheden. Met grote betrokkenheid hebben zij in de tweede helft van augustus 2021 veel kunnen bereiken. Dat neemt niet weg dat bij hen nog vragen leven: “Wat als ik dit of dat had gedaan...?” Ook is er terecht sprake van trots op wat zij tijdens de evacuatieoperatie hebben kunnen bijdragen.



Bijlagen bij rapport

**Reconstructie en analyse van de evacuatie
uit Kaboel in augustus 2021**

Bijlage 1: Instellingsbesluit

Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 maart 2022, nr. Min-BuZa.2022.858, houdende de instelling van de 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 (Instellingsbesluit Commissie van onderzoek evacuatieoperatie Kaboel)

De Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid;
Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;
Besluiten:

Artikel 1. Begripsbepaling

1. bewindspersonen: Minister van Buitenlandse Zaken, Minister van Defensie, en Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gezamenlijk;
2. commissie: commissie, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een 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.
2. De commissie heeft tot taak:
 - a. onafhankelijk en naar eigen inzicht onderzoek te doen naar de in lid 1 genoemde evacuatieoperatie vanaf het moment van aannemen van de motie-Belhaj c.s. over de tolkenregeling op 12 november 2019 (Kamerstuk 35300-X, nr. 45);
 - b. in het onderzoek tenminste de volgende aspecten mee te nemen, conform motie-Boswijk c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 838):
 - i. het akkoord tussen de Verenigde Staten en de Taliban van februari 2020;
 - ii. de Nederlandse inlichtingenpositie;
 - iii. de voorbereidende evacuatieplannen;
 - iv. de uitvoering van de relevante Kamermoties;
 - v. de communicatie en samenwerking tussen de betrokken ministeries;
 - vi. het verloop van de evacuatieoperatie;
 - vii. de mogelijke internationale juridische consequenties; en
 - c. het doen van eventuele aanbevelingen naar aanleiding van de bevindingen en conclusies.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De commissie bestaat uit vijf leden, waaronder een voorzitter.
2. De leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie onafhankelijk en onpartijdig uit.
3. De voorzitter wordt door de bewindspersonen benoemd, de andere leden worden op voordracht van de voorzitter door de bewindspersonen benoemd.
4. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
5. De leden van de commissie kunnen (op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden) op voordracht van de voorzitter worden geschorst en ontslagen door de bewindspersonen. De commissievoorzitter kan (op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden) worden geschorst en ontslagen door de bewindspersonen.

Artikel 4. Leden

De commissie heeft de volgende samenstelling:

- a. Drs. M.A. (Maarten) Ruys, voorzitter;
- b. SBN b.d. P.J. (Pieter) Bindt;
- c. Drs. R.V.M. (Renée) Jones-Bos;
- d. Mr. H.G. (Henk) Lubberdink;
- e. Prof. dr. P.L. (Pauline) Meurs.

Artikel 5. Instellingsduur

1. De commissie wordt ingesteld met ingang van 1 april 2022 en wordt opgeheven vier weken nadat het eindrapport is uitgebracht.
2. De commissie brengt uiterlijk 31 mei 2023, of zoveel eerder als mogelijk, haar eindrapport uit aan de bewindspersonen.
3. Indien onvoorziene omstandigheden naar het oordeel van de commissie in de weg staan van het tijdig afronden van het onderzoek, dan stelt zij de bewindspersonen daarvan onverwijld op de hoogte.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt bij haar werkzaamheden ondersteund door een (extern) secretariaat, inclusief onderzoekers, met aan het hoofd de secretaris van de commissie.
2. De voorzitter van de commissie benoemt de secretaris en de leden van het secretariaat.
3. De secretaris en de overige leden van het secretariaat zijn voor de uitvoering van hun taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de commissie.
4. De secretaris en de medewerkers van het secretariaat, alsmede ingehuurde deskundigen, zijn geen lid van de commissie.
5. De bewindspersonen dragen, in overleg met de voorzitter, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de commissie.

Artikel 7. Werkwijze

1. De commissie stelt een (onderzoeks-, informatie- en gespreks)protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie geborgd wordt. Het protocol bevat tevens nadere afspraken over de openbaarmaking van het eindrapport.
2. De commissie draagt zorg voor naleving van de AVG.
3. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 8. Inwinnen van informatie onderzoekscommissie

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van informatie rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek. Daarnaast zal de commissie belanghebbenden en betrokkenen de gelegenheid bieden zich te wenden tot de commissie.
2. De bewindspersonen verlenen de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van het in artikel 7 bedoelde protocol.
3. Ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun (huidige dan wel voormalige) ambtelijke taak.

4. De commissie is gerechtigd in het kader van haar onderzoek kennis te nemen van gegevens die berusten bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie en het ministerie van Justitie en Veiligheid ongeacht de merking of rubricering. Een geheimhoudingsplicht ter zake, rustend op personen in dienst van de genoemde ministeries, vindt in dat geval ten overstaan van de commissie geen toepassing.
5. Zo nodig zal de commissie ten behoeve van het inwinnen van informatie in het kader van haar onderzoek separate overeenkomsten sluiten met andere dan de in het derde lid van dit artikel genoemde ministeries.
6. Op de leden van de commissie, de secretaris, de overige leden van het onderzoeksteam en de andere personen die de commissie bijstaan, rust een geheimhoudingsplicht met betrekking tot gemerkte en gerubriceerde gegevens als bedoeld in het vierde lid van dit artikel.
7. Zo nodig dienen de in het zesde lid van dit artikel genoemde personen een veiligheidsonderzoek te ondergaan.

Artikel 9. Vergoeding

De voorzitter en de andere leden voor zover niet vallend onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, ontvangen een vaste vergoeding per maand, gebaseerd op salarisschaal 18, trede 10, van bijlage I-B van de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2018-2020. De arbeidsduurfactor voor de voorzitter is 16/36 en voor de andere leden 8/36.

Artikel 10. Kosten van de onderzoekscommissie

1. De kosten van de commissie komen, voor zover op basis van een goedgekeurde begroting, voor (gedeelte) rekening van de bewindspersonen. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten van voorbereidende werkzaamheden;
 - b. de kosten voor huisvesting, de faciliteiten van vergaderingen en voor het secretariaat (inclusief de salarissen van secretaris en medewerkers);
 - c. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek;
 - d. de kosten voor oplevering van het rapport;
 - e. de reiskosten voor binnenlandse reizen die worden vergoed op basis van voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen; en
 - f. internationale reis- en verblijfkosten, indien die voor het onderzoek noodzakelijk zijn, conform de voor werknemers in de sector Rijk geldende vergoedingsregelingen.
2. De commissie biedt zo spoedig mogelijk na haar instelling een begroting aan de bewindspersonen aan. Deze bevat de kosten van de commissie.
3. De commissie voert een eigen financiële administratie en levert een financieel overzicht op.
4. Bij de beëindiging van haar werkzaamheden legt de commissie over de financiën verantwoording af.

Artikel 11. Eindrapport

Bij de beëindiging van haar werkzaamheden brengt de commissie een eindrapport uit aan de bewindspersonen.

Artikel 12. Archiefbescheiden

1. Het beheer van het archief van de onderzoekscommissie vindt plaats met inachtneming van de vigerende archiefwet en -regelgeving en door de onderzoekscommissie in haar protocol(len) aangegeven vertrouwelijkheid, waarover de onderzoekscommissie nadere afspraken maakt met de ministeries.
2. De verplichtingen inzake archivering, opslag, verwerking en vernietiging van gerubriceerde of gemerkte informatie worden in een separaat protocol vastgelegd (Regeling archief).

Artikel 13. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 april 2022, en werkt ten aanzien van de artikelen 9 en 10 terug tot en met 1 februari 2022 voor zover het gaat om voorbereidende werkzaamheden.

Artikel 14. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie van onderzoek evacuatieoperatie Kaboel.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

's-Gravenhage, 25 maart 2022

De minister van Buitenlandse Zaken,

De minister van Defensie,

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

TOELICHTING

Medio 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 evacuatieoperatie uit om de nog in Afghanistan verblijvende Nederlanders, lokale medewerkers van de ambassade en hun gezinnen, tolken die voor Nederland hebben gewerkt in het kader van een internationale militaire missie of politiemissie en hun gezinnen, en andere mensen uit hoog-risicogroepen conform de motie Belhaj c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 788) in veiligheid te brengen. Deze evacuatie vond plaats vanuit Kaboel; dat betrof ook de evacuatie van personen die zich buiten de hoofdstad bevonden.

Nederland was voor de veiligheid op en rondom de luchthaven van Kaboel afhankelijk van de aanwezigheid van de Verenigde Staten en een aantal andere landen. De Verenigde Staten verlieten Kaboel op 31 augustus 2021. In de dagen daarvoor moesten de Verenigde Staten grote aantallen militairen en materieel uitvliegen. Vóór eind augustus vertrokken ook de andere landen die bijdroegen aan de beveiliging van het vliegveld. Op verzoek van de VS heeft Nederland op 26 augustus 2021 de luchthaven verlaten. Die dag vonden de laatste Nederlandse evacuatievluchten vanuit Kaboel plaats.

In hun brief aan de Tweede Kamer over de stand van zaken in Afghanistan van 14 september 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 808) zegden de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid toe de recente crisisaanpak inclusief de evacuaties vanuit Kaboel, zoals gebruikelijk, te zullen evalueren. Het kabinet gaf aan daartoe een onafhankelijke externe commissie van tijdelijke aard in te stellen en de Tweede Kamer zo spoedig mogelijk nader te informeren over de instelling van de commissie en het verwachte tijdpad van dit onderzoek.

De motie van het Lid Boswijk c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 838) van 16 september 2021 constateert dat Nederland in de periode van 18 tot 26 augustus 2021 een evacuatieoperatie uitvoerde vanuit Kaboel, nadat de Taliban de macht in Afghanistan had overgenomen. Voorts constateert de motie dat tientallen tolken die in dienst waren van de Nederlandse krijgsmacht met hun gezinnen in Afghanistan zijn achtergebleven, dat honderden Nederlandse onderdanen en ingezetenen, (oud-)lokaal defensiepersoneel en mensen die voor Nederlandse organisaties hebben gewerkt, niet geëvacueerd zijn, en dat het kabinet in de brief aan de Kamer (Kamerstuk 27 925, nr. 808) aangeeft een onafhankelijke externe commissie van tijdelijke aard in te stellen om de crisisaanpak inclusief de evacuaties te evalueren respectievelijk onderzoeken.

De motie Boswijk c.s. verzoekt de regering deze onafhankelijke externe commissie onderzoek te laten doen naar de gang van zaken vanaf het aannemen van motie Belhaj c.s. (Kamerstuk 35 300 X, nr. 45) over de tolkenregeling.⁵⁶⁷ De motie Belhaj c.s. over de tolkenregeling is aangenomen op 12 november 2019. Voorts verzoekt de motie Boswijk c.s. om deze commissie tenminste te laten ingaan op de deal tussen de Verenigde Staten en de Taliban van februari 2020, de Nederlandse inlichtingenpositie, de voorbereidende evacuatieplannen, de uitvoering van de Kamermoties, de communicatie en samenwerking tussen de ministeries, het verloop van de evacuatieoperatie, wat de mogelijke internationale juridische consequenties zijn en om de opdracht voor de commissie aan de Kamer voor te leggen.

⁵⁶⁷ De in motie Boswijk c.s. aangehaalde motie Belhaj c.s. (Kamerstuk 35 300 X, nr. 45) overweegt dat tolken die zich hebben ingezet voor de Nederlandse krijgsmacht een bijzondere positie hebben en daarom waardering en indien nodig bescherming verdienen. Voorts constateert de motie dat personen die zich hebben ingezet voor internationale militaire missies in Afghanistan, met name tolken en bewakers, in de update van de EASO Country Guidance over Afghanistan worden aangemerkt als systematisch vervolgte groep en doelwit van de Taliban. De motie Belhaj c.s. verzoekt de regering het beschermingsbeleid voor tolken in lijn te brengen met de EASO Country Guidance over Afghanistan en hen als systematisch vervolgte groep aan te merken. Voorts verzoekt de motie het ministerie van Defensie bij toekomstige militaire missies de voorkeur te geven aan het werken met tolken die een contract hebben met de Nederlandse Staat en daarin vast te leggen dat zij bescherming verdienen wanneer zij in direct en persoonlijk gevaar komen.

In hun brief aan de Tweede Kamer van 29 oktober 2021 (Kamerstuk 27 925, nr. 871) hebben de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer toegezegd dat het kabinet de motie Boswijk c.s. zal uitvoeren en een onafhankelijke externe commissie van onderzoek zal instellen naar de evacuatieoperatie vanuit Kaboel, die Nederland in de tweede helft van augustus 2021 uitvoerde nadat de Taliban de macht in Afghanistan had overgenomen. Hierbij hanteren de bewindspersonen als uitgangspunt dat de commissie van onderzoek zo onafhankelijk mogelijk moet kunnen opereren en de onderzoeksopdracht naar eigen inzicht moet kunnen invullen, waartoe de volledige medewerking wordt toegezegd.

Het voorliggende instellingsbesluit ziet op de instelling 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 (Instellingsbesluit Commissie van onderzoek evacuatieoperatie Kaboel). De Commissie valt niet onder de Kaderwet adviescolleges en kan naar aanleiding van de bevindingen en conclusies van haar onderzoek aanbevelingen doen ten aanzien van de toepassing respectievelijk uitvoering van beleid.

Naast het voorliggende onderzoek zal het kabinet extern en onafhankelijk onderzoek laten doen naar het resultaat van twintig jaar Nederlandse inzet in Afghanistan, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de moties Van Dijk (Kamerstuk 27925 nr. 772) en Van der Lee c.s. (Kamerstuk, 27925 nr. 775). De Nederlandse artikel 100-bijdrage aan de NAVO-missie Resolute Support (RSM) tussen 2015 en 2021 zal in lijn met de verplichting uit het Toetsingskader eigenstandig worden geëvalueerd. Deze eindevaluatie wordt uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ten slotte heeft een externe deskundige op het gebied van crisismanagement, het bureau Crisisplan BV te Leiden, onderzoek gedaan naar de crisisaanpak ten tijde van de evacuatie (eerste analyse en het formuleren van verbeterpunten). Dit onderzoek, in de vorm van een Verbeterplan, is in december 2021 opgeleverd (Kamerstuk 27 925, nr. 882).

's-Gravenhage, 25 maart 2022

De minister van Buitenlandse Zaken,

De minister van Defensie,

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

Bijlage 2: Onderzoeksverantwoording

Deze bijlage bevat de verantwoording van het onderzoek en biedt een uitgebreidere toelichting ten opzichte van de beschrijving van de werkwijze van de commissie, zoals verwoord in paragraaf 1.4 van dit rapport.

1. Onderzoeksopdracht

De bewindslieden van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid hebben de Commissie van Onderzoek Evacuatieoperatie Kaboel ingesteld om onafhankelijk onderzoek te doen naar de evacuatieoperatie die Nederland uitvoerde in de tweede helft van augustus 2021 nadat de taliban de macht in Afghanistan hebben overgenomen.

In het instellingsbesluit is de commissie gevraagd het onderzoek in ieder geval te richten op de gebeurtenissen vanaf het moment van aannemen van de motie-Belhaj c.s. over de tolkenregeling op 12 november 2019⁵⁶⁸ en tenminste de volgende aspecten mee te nemen in het onderzoek:

- Het akkoord tussen de Verenigde Staten en de taliban van februari 2020;
- De Nederlandse inlichtingenpositie;
- De voorbereidende evacuatieplannen;
- De uitvoering van de relevante Kamermoties;
- De communicatie en samenwerking tussen de betrokken ministeries;
- Het verloop van de evacuatieoperatie;
- En de mogelijke internationale juridische consequenties.

Deze aspecten worden genoemd in de motie-Boswijk c.s. die aanleiding gaf tot de instelling van de commissie.⁵⁶⁹

De commissie is ingesteld met ingang van 1 april 2022 en zou volgens het instellingsbesluit uiterlijk 31 mei 2023 haar eindrapport uitbrengen. Om het onderzoek zorgvuldig te kunnen afronden hebben de bewindspersonen het onderzoek op verzoek van de commissie met een halfjaar verlengd tot 31 oktober 2023. De Tweede Kamer is daarover op 21 april 2023 geïnformeerd.⁵⁷⁰

De commissie heeft het eindrapport op 6 oktober 2023 aangeboden aan de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid.

2. De commissie en het secretariaat

De commissie kende de volgende samenstelling:

- de heer M.A. Ruys, voorzitter;
- mevrouw R.V.M. Jones-Bos;
- mevrouw P.L. Meurs;
- de heer P.J. Bindt en
- de heer H.G. Lubberdink.

⁵⁶⁸ Nader gewijzigde motie van het lid Belhaj c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 44. Den Haag, 12 november 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 X, nr. 45.

⁵⁶⁹ Motie van het lid Boswijk c.s. Den Haag, 16 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 27 925, nr. 838 (dit is een gewijzigde motie ter vervanging van de motie nr. 826).

⁵⁷⁰ De minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2023). *Commissie van onderzoek naar de evacuatieoperatie vanuit Kaboel / verlenging* [Kamerbrief]. Den Haag, 21 april 2023.

De voorzitter en de leden van de commissie waren niet betrokken bij de evacuatieoperatie. Zij hebben zitting in de commissie op persoonlijke titel en oefenen deze functie uit zonder last en ruggenspraak.

De commissie heeft zich voor de uitvoering van het onderzoek laten ondersteunen door een team van onafhankelijke onderzoekers en adviseurs van Lysias Advies en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). Namens Lysias Advies vervulde C.J. (Carla) de Rie CMC de rol van secretaris en werkte L. (Lobke) van Meijel MSc als onderzoeker. Drs. C. (Clemens) Sengers trad op als supervisor.

Namens de NSOB vervulde drs. N.M.H. (Nancy) Chin-A-Fat de rol van onderzoeksleider en werkten A.P. (Petra) Ophoff MSc, dr. H. (Henk) den Uijl, A.M. (Annemarie) van der Wilt MSc mee als onderzoekers. Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist trad op als supervisor van de onderzoekers. In de maanden maart tot en met mei 2022 heeft S. (Sebastian) Wijnands MSc onderzoekswerkzaamheden verricht.

Op het gebied van communicatie en woordvoering heeft drs. M.L. (Maria) Henneman ondersteuning geboden.

De commissie en het secretariaat hebben een A-veiligheidsonderzoek van de AIVD doorlopen en een integriteits- en geheimhoudingsverklaring ondertekend.

Om afspraken te maken over een zorgvuldige omgang met gesprekspartners van de commissie en om de vertrouwelijkheid te waarborgen van vertrouwelijke schriftelijke informatie die de commissie ontvangt voor de uitvoering van het onderzoek, heeft de commissie een 'Onderzoeks-, informatie-, gespreks- en archiefprotocol' (hierna: protocol) opgesteld. Dit protocol is op 16 september 2022 geaccordeerd door de opdrachtgevers. Daarna kon de procedure worden opgestart om toegang te krijgen tot vertrouwelijke informatie en kon de commissie van start met de (formele) gesprekken.

3. Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

3.1 Doelstelling onderzoek

De commissie heeft het doel van het onderzoek als volgt geformuleerd: *Reconstrueren hoe de evacuatie is verlopen, om daarmee – zo feitelijk mogelijk – inzichtelijk te maken welke gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. De commissie zal daarbij verschillende perspectieven op deze gebeurtenissen in beeld brengen. Op basis van haar bevindingen en conclusies kan de commissie eventuele lessen formuleren.*

Het was voor de commissie belangrijk om rekening te houden met verschillende perspectieven. Dat is enerzijds het perspectief van toen (achteraf is het makkelijker bepalen hoe te handelen dan in het moment zelf; ook wel 'hindsight bias' genoemd). Om *hindsight bias* te voorkomen heeft de commissie zich steeds proberen te verplaatsen in de situatie zoals die toen was. Anderzijds gaat het om het verschillende perspectief dat verschillende betrokkenen op de gebeurtenissen hebben: 'waar je staat, bepaalt je uitzicht'. De gesprekken zijn belangrijk geweest om de verschillende perspectieven in beeld te krijgen.

3.2 Hoofdvraag

Voor het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Op welke wijze is de evacuatie uit Kaboel in de periode van 15 augustus tot en met 26 augustus 2021 verlopen en wat zijn verklaringen voor de wijze waarop de evacuatie is verlopen?*

3.3 Deelvragen

De volgende deelvragen, die voortkomen uit de hoofdvraag, hebben richting gegeven aan het onderzoek:

1. Wat hield het beleid in omtrent personen in Afghanistan die op enigerwijze een band met Nederland hebben en wat is de achtergrond daarvan?
 - a. Wat hield het landgebonden vreemdelingenbeleid voor Afghanistan in?
 - b. Welke verplichtingen had de Staat der Nederlanden op grond van internationaal en/of nationaal recht jegens tolken en lokaal personeel die werkzaamheden ten behoeve van de Staat hebben verricht en die als gevolg daarvan in de negatieve belangstelling van de taliban zijn komen te staan?
 - c. Hoeveel personen hebben sinds 2014 gebruik van gemaakt van de tolkenregeling?
 - d. Welke verplichtingen had de Staat op grond van internationaal en/of nationaal recht jegens anderen die een band met Nederland hebben, zoals houders van een Nederlands paspoort en Nederlandse statushouders, die zich ten tijde van de machtsovername door de taliban in Afghanistan bevonden?
2. Hoe is de evacuatie voorbereid en wat zijn verklaringen voor de wijze waarop de evacuatie is voorbereid?
 - a. Op welke wijze, door wie en op welke momenten werden evacuatieplannen voorbereid?
 - b. Wat hielden deze evacuatieplannen in? Hoe verliep de besluitvorming over deze plannen en hoe vond terugkoppeling plaats van genomen besluiten, aan wie en door wie?
 - c. Hoe heeft de Nederlandse inlichtingenpositie zich in kwaliteit en eigenstandigheid ontwikkeld gedurende de onderzoeksperiode?
 - d. Hoe werden de inlichtingen geïnterpreteerd en gebruikt door het ministerie van Defensie, het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nederlandse ambassade in Kaboel, en hoe is dit te verklaren?
 - e. Wat betekende het akkoord tussen de Verenigde Staten en de taliban van februari 2020 voor de Nederlandse voorbereiding op een mogelijke evacuatie?
3. Op welke wijze is het politiek-bestuurlijke besluitvormingsproces verlopen en hoe is dit te verklaren?
 - a. Welke uitleg is gegeven aan de definities van kerngezin en van extended family?
 - b. Op welke wijze zijn politiek-bestuurlijke besluiten ambtelijk voorbereid? Hoe verliep de formele besluitvorming?
 - c. Op welke wijze zijn MIVD-producten (zowel schriftelijk als mondeling) gebruikt, zowel in besluitvorming, als in planvorming?
 - d. Op welke manier verliep de onderlinge samenwerking tussen de betrokken ministeries: het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Algemene Zaken, en hoe kan dit worden geduid?
 - e. Hoe verliep de communicatie tussen enerzijds de ambassade in Kaboel en anderzijds de betrokken ministeries in Den Haag en waarom verliep de communicatie op die wijze?
 - f. Welke rol heeft de Tweede Kamer gespeeld in het besluitvormingsproces?
4. Welke rol hebben maatschappelijke organisaties en derden gespeeld?
 - a. Op welke wijze hebben ngo's en particuliere initiatieven een rol gespeeld?
 - b. Hoe is de evacuatie uit Kaboel in de media belicht?

5. Op welke wijze verliep de evacuatie vanaf de luchthaven van Kaboel en hoe is dit te verklaren?
 - a. Op welke wijze is de evacuatie verlopen voor verschillende groepen evacués:
 - tolken die zich hebben ingezet voor Nederland en hun gezinnen;
 - in Afghanistan verblijvende Nederlanders en Afghanen met een verblijfsrecht in Nederland (statushouders met een verblijfsvergunning voor bepaalde danwel voor onbepaalde tijd);
 - lokale medewerkers van de ambassade en hun gezinnen;
 - andere personen uit hoog-risicogroepen conform de motie Belhaj c.s. (Kamerstuk 27 925, nr. 788)?
 - b. Is er aanleiding om groep 4 verder te specificeren, danwel een bepaalde groep (bijv. de bewakers van de ambassade) expliciet te onderscheiden als vijfde groep evacués?
 - c. Op welke wijze werden de evacuatieplannen die op papier stonden, in de praktijk uitgevoerd en wat waren hiervoor de redenen?
 - d. Waren er juridische belemmeringen om de evacuatie op een effectieve wijze uit te voeren?
 - e. Hoe zijn andere landen omgegaan met verschillende groepen en welke lessen zijn er te trekken over de aanpak van de evacuatie door Nederland in vergelijking met enkele andere landen?
6. Hoe zag de nafase van de evacuatie eruit?
 - a. Op welke manier is de nafase van de evacuatie georganiseerd?
 - b. Hoeveel mensen zijn er in totaal geëvacueerd?
 - c. Hoe is er door Nederland gereageerd op het aanbod van Pakistan International Airlines van september 2021 en mogelijke andere suggesties?

Bij het formuleren van de deelvragen is rekening gehouden met de hiervoor weergegeven aspecten die zijn genoemd in de motie-Boswijk c.s.

Voor de leesbaarheid van het rapport is gekozen voor een chronologische reconstructie in hoofdstuk 2 met een verdieping op de vier categorieën te evacueren personen in hoofdstuk 3. De hoofdvraag (*hoe* is de evacuatieoperatie verlopen?) wordt beantwoord in dit deel van het rapport. Hoofdstuk 4 bevat verklaringen in antwoord op de vraag *waarom* de evacuatieoperatie zo is verlopen?.

4. Onderzoekperiode

De commissie heeft niet alleen de gebeurtenissen onderzocht tijdens de periode van 15 augustus tot en met 26 augustus 2021, maar de evacuatieoperatie in de context geplaatst van de gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden in aanloop naar en na afloop van de evacuatieoperatie. Ontwikkelingen in aanloop naar en na afloop van de evacuatie zijn betrokken in het onderzoek, voor zover deze relevant waren voor een evenwichtige analyse.

5. Informatieverzameling

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is op verschillende manieren informatie verzameld. Het bij elkaar brengen van informatie die afkomstig is van verschillende (soorten) bronnen – dat proces wordt ‘triangulatie’ genoemd – was belangrijk om onderzoeksresultaten te kunnen verifiëren. Deze paragraaf licht de gebruikte onderzoeksmethoden nader toe.

5.1 Documentenstudie

De eerste methode die gebruikt is om de gebeurtenissen zo feitelijk mogelijk te reconstrueren, is een documentenstudie. Voor de documentenstudie is informatie uit openbare bronnen geanalyseerd, evenals informatie uit documenten die door betrokkenen (de betrokken ministeries en gesprekspartners) beschikbaar zijn gesteld.

De betrokken ministeries hebben in totaal meer dan veertigduizend documenten beschikbaar gesteld voor het onderzoek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de commissie toegang gegeven tot het eigen archief, zodat de onderzoekers daar zelf de benodigde documenten konden opzoeken en raadplegen. De ministeries van Defensie en Justitie en Veiligheid hebben documenten met de commissie gedeeld in reactie op specifieke informatieverzoeken. Na het vaststellen van het protocol in september 2022 is door de ministeries steeds vlot opvolging gegeven aan informatieverzoeken van de commissie.

De beschikbaar gestelde documenten betreffen onder meer: verslagen van crisisberaden en afstemmingsoverleggen, schriftelijke terugkoppelingen van overleggen met en tussen de betrokken bewindslieden, verslagen van ambtelijke overleggen, (inter)departementale mailwisselingen en WhatsAppverkeer, departementale nota's, het berichtenverkeer (het medium dat ambassades en het ministerie van Buitenlandse Zaken gebruiken om informatie uit te wisselen), verslagen van internationale bijeenkomsten, dagboekverslagen, (sociale) mediaberichten, inlichtingenbeelden, brieven en hulpverzoeken van betrokkenen, Kamerstukken, (inter)departementale evaluatierapporten en feitenrelazen.

De commissie had bij de uitvoering van het onderzoek ook toegang tot (staats)geheime informatie. Daarnaast heeft de MIVD drie briefings georganiseerd in reactie op concrete vragen van de commissie. De toegang tot vertrouwelijke informatie is van belang geweest voor de duiding van gebeurtenissen en is waar relevant verwerkt in de tekst van dit rapport.

De commissie heeft inzage gekregen in de notulen van de ministerraad en van de Raad Veiligheid en Inlichtingen (RVI). Hiervoor is de volgende werkwijze gehanteerd. De commissie heeft bij de secretaris van de ministerraad een overzicht aangeleverd met data waarop, volgens de informatie van de commissie, het onderwerp Afghanistan aan de orde is geweest in de ministerraad en de RVI. Het secretariaat van de ministerraad heeft vervolgens de passages over het onderwerp Afghanistan uit de desbetreffende notulen geobjectiveerd en geanonimiseerd ter inzage aangeboden aan het secretariaat van de commissie. Daarnaast heeft de voorzitter van de commissie op voorwaarde van strikte geheimhouding ter verificatie de niet-geobjectiveerde en niet-geanonimiseerde passages over Afghanistan uit de notulen van de ministerraad ingezien.

Op basis van de documentenstudie heeft de commissie een eerste versie van de reconstructie opgesteld. Door de informatie chronologisch te ordenen, werd duidelijk welke specifieke informatie nog moest worden opgezocht of opgevraagd.

5.2 Verkenning evacuatieoperatie andere landen

Om zicht te krijgen op hoe andere landen zijn omgegaan met verschillende groepen te evacueren personen heeft de commissie een verkenning uitgevoerd naar de wijze waarop enkele andere landen hun evacuatieoperaties hebben voorbereid en uitgevoerd. In deze verkenning zijn de volgende landen betrokken: het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk. Naast deze drie landen hebben gesprekspartners ook aandacht gevraagd voor enkele facetten van de evacuatieoperaties van andere landen, te weten: Australië, Canada, Finland, Noorwegen en de Verenigde Staten.

Voor deze verkenning heeft de commissie geen diepgaand, eigenstandig onderzoek uitgevoerd, maar is gebruik gemaakt van bestaande bronnen. De commissie had de wijze waarop deze landen de evacuatieoperatie hebben uitgevoerd systematisch met elkaar willen vergelijken. Echter, de informatie die over dit onderwerp vanuit andere landen beschikbaar is, is zeer ongelijksoortig. Een objectieve vergelijking was daardoor niet mogelijk.

Om antwoord te krijgen op enkele specifieke vragen over de Duitse evacuatieoperatie is een delegatie van de commissie naar Berlijn gereisd. De commissie heeft daar gesproken met medewerkers van de Duitse ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken, met vertegenwoordigers van de Nederlandse ambassade in Berlijn en met leden van de Duitse parlementaire commissie die onderzoek doet naar de wijze waarop Duitsland de evacuatieoperatie heeft voorbereid en uitgevoerd.

Ook heeft de commissie enkele vragen over de Franse evacuatieoperatie voorgelegd aan het Franse *Centre de crise et de soutien* en aan de Franse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. De antwoorden op deze vragen hebben geholpen om nader zicht te krijgen op de voorbereiding en uitvoering van de Franse evacuatieoperatie.

In bijlage 4 van dit rapport heeft de commissie de relevante onderdelen van de evacuatieoperaties van enkele andere landen beschreven en daarmee de punten waarvoor aandacht is gevraagd van enige context voorzien. Ook beschrijft de commissie in bijlage 4 enkele overeenkomsten en verschillen tussen de landen die in de verkenning zijn betrokken.

5.3 Gesprekken

Het doel van het onderzoek was niet alleen om het verloop van de evacuatieoperatie zo feitelijk mogelijk te reconstrueren, maar ook om verschillende perspectieven op dat verloop in beeld te brengen. De gesprekken zijn hiervoor heel belangrijk geweest.

De commissie heeft verschillende type gesprekken gevoerd, te weten: verkennende gesprekken tijdens de oriëntatiefase, achtergrondgesprekken door een delegatie van de commissie en/of het secretariaat, formele interviews door de commissie en consultatiegesprekken met andere onderzoekers en deskundigen. De commissie heeft 176 gesprekken gevoerd. Dat waren deels groepsgesprekken.

Door of namens de commissie zijn in totaal 229 mensen gesproken. Het merendeel van de gesprekspartners werkte bij de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie en Veiligheid en Algemene Zaken (op uitvoerend, beleids- en politiek niveau of als militair). Daarnaast is gesproken met de betrokken bewindspersonen, Kamerleden, betrokken ngo's, vertegenwoordigers van maatschappelijke initiatieven en personen die zich vanuit persoonlijke betrokkenheid hebben ingezet tijdens de evacuatieoperatie. Ook sprak de commissie met verschillende groepen evacués, te weten enkele tolken die hebben gewerkt voor Defensie, lokale medewerkers van de Nederlandse ambassade in Afghanistan, vrouwenrechtenactivisten, EUPOL-tolken, PRT-bewakers en enkele Nederlanders die in Afghanistan waren toen Kaboel viel. Sleutelspelers die betrokken zijn geweest bij de evacuatie van deze personen hebben als liaisons gefungeerd om met deze evacués in contact te komen.

Om betrokkenen van de ministeries de mogelijkheid te bieden hun ervaringen met de evacuatieoperatie te delen met de commissie, heeft de commissie een onafhankelijk meldpunt ingericht. Dit meldpunt was geopend van oktober 2022 tot en met januari 2023. De oproep aan medewerkers van de betrokken ministeries is geplaatst op de intranetten van de ministeries. Na enkele weken is een reminder geplaatst op de intranetten.

Binnen het ministerie van Defensie is het defensiepersoneel dat is ingezet voor de evacuatieoperatie separaat geïnformeerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de oproep onder de aandacht gebracht bij leidinggevendenden van de teams die betrokken zijn geweest bij de evacuatieoperatie. Ook tijdens de bijeenkomst die Buitenlandse Zaken een jaar na de evacuatieoperatie heeft georganiseerd, is het meldpunt dat dat najaar zou worden geopend, onder de aandacht gebracht. Bij Justitie en Veiligheid is de oproep geplaatst op de interne internetpagina van het Directoraat-Generaal Migratie, op de JenV-brede internetpagina en op de interne websites van het COA en de IND.

Bij het meldpunt zijn 46 meldingen binnengekomen. Alle melders is de mogelijkheid geboden om met de commissie in gesprek te gaan. Het merendeel van de melders heeft aangegeven van deze mogelijkheid gebruik te willen maken en is door de commissie gehoord.

In het protocol is afgesproken dat in het rapport geen persoonsgegevens worden opgenomen, dat niet de namen worden vermeld van geïnterviewden en dat de commissie in de verantwoording van het rapport zal vermelden hoeveel gesprekken er zijn gevoerd, vanuit welke organisaties of organisatieonderdelen. Daarnaast is in het protocol afgesproken dat voor de verantwoording van het onderzoek en de begrijpelijkheid van de rapportage, de commissie betrokkenen op het niveau van dienstonderdeel, organisatie-eenheid of functionaliteit kan benoemen. Bij mogelijke herleidbaarheid naar personen, heeft de commissie terughoudendheid betracht, een zorgvuldige afweging gemaakt en uiteraard het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de veiligheid van betrokkenen geëerbiedigd. Gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid en de inlichtingenplicht voor ministers en staatssecretarissen, stond het de commissie vrij de politiek verantwoordelijken wel met naam en functie te vermelden in het rapport.

Gezien deze afspraken in het protocol, heeft de commissie ervoor gekozen in het rapport als bronvermelding op te nemen 'gebaseerd op meerdere gesprekken'. Waarbij bevindingen steeds gebaseerd zijn op meerdere bronnen.

Onderstaand overzicht brengt het aantal gesprekspartners en de achtergronden van gesprekspartners in beeld.

Achtergrond gesprekspartners	Aantal gesprekspartners
(Voormalig) bewindspersonen	8
Ministerie van Buitenlandse Zaken: Departementsleiding, crisisorganisatie, betrokken organisatieonderdelen (DGPZ, DGIS, DAO, VCI, DVB, DCV, COM, HRM/bedrijfsarts), ambassade, SCOT'ers en vertegenwoordiging bij NAVO	72
Ministerie van Defensie: Departementsleiding, militaire leiding, betrokken organisatieonderdelen (DGB, SOCOM, DOPS, COM, Koninklijke Marachaussee/BSB	48
Ministerie van Justitie en Veiligheid: Departementsleiding, betrokken organisatieonderdelen (DG Migratie, IND en COA)	12
Ministerie van Algemene Zaken: Departementsleiding, raadviseur en RVD	4
Kamerleden: zowel individuele gesprekken, als gesprekken met delegaties Kamercommissies Defensie en Buitenlandse Zaken	9
Ngo's	17
Betrokkenen bij maatschappelijke en commerciële initiatieven/vrijwilligers	13
Evacués	24
Onderzoekers en experts	11
Betrokkenen bij de Duitse evacuatieoperatie: Namens het Bundesministerium der Verteidigung, Auswärtiges Amt, de Untersuchungsausschuss Afghanistan en de Nederlandse ambassade in Berlijn	11
Totaal	229

Van de formele interviews (103 (groeps)gesprekken met 125 gesprekspartners) zijn officiële niet-woordelijke verslagen gemaakt. De conceptversies van deze verslagen zijn voor een toets op feitelijke juistheid en volledigheid voorgelegd aan de gesprekspartners. Na het verwerken van eventuele opmerkingen zijn deze verslagen vastgesteld door de voorzitter.

Van de oriënterende gesprekken en de achtergrondgesprekken zijn aantekeningen gemaakt voor eigen gebruik binnen de commissie. De gespreksverslagen en aantekeningen worden niet openbaar gemaakt en maken geen onderdeel uit van dit rapport. De uitkomsten van de gesprekken zijn benut voor het verifiëren en completeren van de feitenreconstructie.

5.4 Onderzoek ter plaatse?

Om een beter beeld te krijgen van de situatie ter plekke, heeft de commissie overwogen om naar Kaboel te reizen. Wegens de huidige veiligheidssituatie heeft de commissie moeten besluiten dit niet te doen. In plaats daarvan heeft de commissie gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid beeldmateriaal dat door verschillende gesprekspartners is aangereikt. Ook heeft de commissie gebruik gemaakt van plattegronden van Kaboel die beschikbaar zijn gesteld door het ministerie van Defensie om een indruk te krijgen van de grootte van de stad en de afstanden die moesten worden afgelegd om de luchthaven Hamid Karzai International Airport te bereiken.

5.5 Eerder uitgevoerde evaluaties

De commissie heeft eerder uitgevoerde evaluaties betrokken bij het onderzoek. De evacuatieoperatie Kaboel is reeds in 2021 door Crisisplan geëvalueerd⁵⁷¹. Crisisplan is specifiek ingegaan op de inrichting van de crisisorganisatie, de daarbij behorende besluitvormingsstructuur, de kennis- en informatiecirculatie en de voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Kaboel.

De evacuatieoperatie is ook door afdelingen en teams binnen de betrokken ministeries geëvalueerd. De bevindingen van deze evaluaties zijn doorgenomen als onderdeel van de documentenstudie. Reden hiervoor was om zicht te krijgen op eerdere aanbevelingen en de eventuele opvolging daarvan.

6. Opstellen rapport

6.1 Toets op vertrouwelijkheid en feitelijke juistheid

Een conceptversie van het feitelijke deel van dit rapport (de hoofdstukken 1 t/m 3 en bijlage 4) zijn voor een toets op vertrouwelijkheid en feitelijke juistheid voorgelegd aan de opdrachtgevers. De toets op vertrouwelijkheid heeft ertoe geleid dat vertrouwelijke bronnen waar nodig zijn gederubriceerd. Dit betekent dat de commissie de informatie op basis van deze bronnen heeft kunnen opnemen in dit rapport.

De reacties op basis van de toets op feitelijke juistheid zijn verwerkt, voor zover deze betrekking hadden op feitelijke onjuistheden. Ook wanneer de reacties leidden tot verdere verduidelijking of tot betere leesbaarheid van de tekst van dit rapport, zijn deze reacties verwerkt. Wanneer opmerkingen gebaseerd waren op één bron en de opmerking niet werd bevestigd door andere bronnen, wanneer de bronvermelding niet duidelijk was, wanneer de reacties niet correspondeerden met de onderzoeksresultaten van de commissie, of wanneer de aanpassingen tot dubbelingen in de tekst van het rapport zouden leiden, heeft de commissie geen aanpassingen gedaan op basis van deze reacties.

⁵⁷¹ Crisisplan (2021). *De evacuatie uit Afghanistan. Analyse en aanbevelingen voor de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid in het kader van de beantwoording van de moties 817, 818 en 819*. 12 december 2021.

Passages over de inlichtingenpositie zijn separaat voor eenzelfde toets voorgelegd aan de MIVD. Na deze toets heeft de commissie toestemming gekregen de informatie die gebaseerd is op vertrouwelijke bronnen, op te nemen in dit rapport.

6.2 Reflectie en meelezers

De commissie heeft twee keer enkele deskundigen uitgenodigd voor een reflectiesessie. De eerste reflectiesessie vond plaats aan het eind van de oriëntatiefase en is benut voor het aanscherpen van het doel van het onderzoek en de formulering van de onderzoeksvragen. Tijdens de start van het schrijfproces van de eindrapportage is een tweede reflectiesessie georganiseerd. Deze sessie stond in het teken van duiding van en oordeelsvorming over enkele belangrijke gebeurtenissen voorafgaand aan, tijdens en na afloop van de evacuatieoperatie.

Daarnaast heeft de commissie het conceptrapport laten meelezen door enkele meelezers, nadat de toets op vertrouwelijkheid had plaatsgevonden.

6.3 Wederhoor

Zoals vastgelegd in het protocol, hebben betrokkenen die met hun functienaam in het rapport worden genoemd, de gelegenheid gekregen te reageren op die passages van het rapport waarin hun handelen wordt beschreven. De passages waarin dit handelen is beschreven, zijn voor wederhoor aan de desbetreffende personen voorgelegd. Dit betrof tweeëntwintig personen. Elf van hen hebben laten weten geen opmerkingen te hebben bij de voorgelegde passages. Van de andere elf personen heeft de commissie enkele suggesties ontvangen voor het aanpassen van feitelijke onjuistheden en voor het verduidelijken van teksten.

Net als bij de feitencheck door de opdrachtgevers zijn opmerkingen verwerkt voor zover deze betrekking hadden op feitelijke onjuistheden. Ook wanneer de reacties leidden tot verdere verduidelijking of tot betere leesbaarheid van de tekst van dit rapport, zijn deze reacties verwerkt. Wanneer opmerkingen gebaseerd waren op één bron en de opmerking niet werd bevestigd door andere bronnen, wanneer de bronvermelding niet duidelijk was, wanneer de reacties niet correspondeerden met de onderzoeksresultaten van de commissie, of wanneer de aanpassingen tot dubbelingen in de tekst van het rapport zouden leiden, heeft de commissie geen aanpassingen gedaan op basis van de wederhoorreacties. Zoals afgesproken in het protocol heeft de commissie aan betrokkenen laten weten welke reacties niet of niet volledig zijn overgenomen.

6.4 Publicatie van het rapport

De commissie heeft het rapport op 6 oktober aangeboden aan de demissionaire bewindspersonen van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid.

Tien werkdagen voorafgaand aan de aanbidding van het rapport heeft de voorzitter van de commissie onder embargo een gewaarmerkt digitaal exemplaar van het volledige rapport beschikbaar gesteld aan de opdrachtgevers. Voor de ontvangst van elk exemplaar is een geheimhoudingsverklaring getekend. Deze werkwijze is vastgelegd in het protocol.

Om de onderzoeksresultaten ook visueel te kunnen presenteren, heeft de commissie een videoanimatie laten maken.

7. Archivering

Uiterlijk vier weken na publicatie van het rapport zijn alle aan de commissie verstrekte documenten opgenomen in het archief van de commissie. Het archief van de commissie is vervolgens overgebracht naar de archieven van de opdrachtgevende ministeries. Documenten die de commissie van andere partijen dan de opdrachtgevende ministeries heeft ontvangen, worden als onderdeel van het archief van de commissie overgedragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De gespreksverslagen maken ook onderdeel uit van het archief van de commissie en worden op schrift in een gesloten, verzegelde envelop overgedragen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, om vervolgens ter archivering te worden overgedragen aan het Nationaal Archief. Deze verslagen zijn na overbrenging naar het Nationaal Archief tot 75 jaar na geboorte van de gesprekspartner(s) niet openbaar met het oog op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de gesprekspartner(s).

De volledige beschrijving van de wijze waarop het archief van de commissie wordt beheerd, is opgenomen in het protocol.

Bijlage 3: Achtergrondschems ‘Nederlandse militaire aanwezigheid in Afghanistan 2001 – 2021’ en missieoverzicht⁵⁷²

Achtergronden

Afghanistan is ongeveer zo groot als Frankrijk. De buurstaten zijn Iran in het westen, Turkmenistan, Oezbekistan en Tadzjikistan in het noorden, China in het noordoosten en Pakistan in het oosten en zuiden. Woonden er rond 1980 nog ongeveer 18 miljoen mensen in het land, nu zijn het er naar schatting 40 miljoen – ruim een verdubbeling die gepaard ging met een forse groei van de steden. Afghanistan is en was een van de armste landen in de wereld. Het merendeel van de bevolking kan worden onderverdeeld in een van de (officieel 57) verschillende etnische groepen, die vaak weer zijn opgesplitst in federaties, stammen, sub-stammen, clans en families. De Pashtun, die ongeveer veertig procent van de bevolking uitmaken, zijn al honderden jaren de leidende groep in grote delen van het land. Zij wonen voornamelijk in het oosten en zuiden, maar hebben zich ook in het noorden gevestigd. Aan de andere kant van de grens met Pakistan woont een nog grotere groep Pashtun.⁵⁷³

In het noorden van het land wonen vooral Turkmenen en Oezbeken, die etnisch nauw verwant zijn aan de bevolking in respectievelijk Turkmenistan en Oezbekistan. Zij hebben hun eigen taal en andere culturele kenmerken. De Tadzjiken, een andere belangrijke bevolkingsgroep, vormen eigenlijk geen etnische groep, maar zijn de Perzisch-sprekende afstammelingen van de oorspronkelijke bewoners, die Afghanistan bewoonden voordat de Pashtun zich in de late middeleeuwen over een groot deel van het land verspreidden en de Oezbeken rond 1500 vanuit het noorden het land binnentrokken. De Tadzjiken wonen overal in het land, maar vooral in het noordoosten en in de steden. Ondanks deze etnische diversiteit bestaat er wel degelijk een gemeenschappelijke Afghaanse identiteit, die geworteld is in een gezamenlijke geschiedenis, maar ook in een breed gevoelde afkeer van Pakistan. De vanouds slechte relatie tussen Afghanistan en Pakistan uitte zich onder meer in een lange geschiedenis van wederzijdse bemoeienis met elkaars binnenlandse aangelegenheden.⁵⁷⁴

In de negentiende eeuw werd Afghanistan een soort bufferstaat tussen twee opkomende wereldmachten, namelijk Groot-Brittannië, dat vanuit India invloed deed gelden, en Rusland, dat dit vanuit het noorden deed. Belangrijke ‘wapenfeiten’ waren de Eerste en Tweede Anglo-Afghaanse oorlog, respectievelijk van 1839 tot 1842 en van 1878 tot 1880. Beide oorlogen leidden tot een tijdelijke bezetting van Kaboel, Kandahar en andere delen van het land, maar resulteerden ook tweemaal in een Britse aftocht uit het land. De Britten behielden echter wel invloed in Afghanistan. Zo trokken zij eind negentiende eeuw de grenzen van het land, waaronder de beruchte *Durand Line* tussen Afghanistan en het Brits-Indische rijk, nu Pakistan. Deze ruim tweeduizend kilometer lange grens wordt nog steeds niet officieel door Afghanistan erkend, ook niet door de Taliban. Het kunstmatige karakter van deze scheidslijn, die dwars door Pashtunistan (het gebied van de Pashtun) loopt, gaf geregeld aanleiding tot grensgeschillen en territoriale twisten tussen de buurlanden.

Met Britse hulp slaagde de Amir Abdur Rahman, die van 1880 tot 1901 regeerde, erin om met ijzeren vuist Afghanistan tot een eenheid te smeden, met een relatief sterk centraal gezag. Zo kreeg het land na een reeks interne conflicten een tamelijk stabiele structuur, terwijl het buiten de twee wereldoorlogen bleef. Na 1945 groeide weliswaar de buitenlandse invloed in Afghanistan, maar de regering in Kaboel, die een neutraliteitspolitiek voerde, wist de twee grootmachten, de nabije Sovjet-Unie en het verre Amerika, lang op afstand te houden. In de jaren zeventig deden zich echter dramatische ontwikkelingen voor.

⁵⁷² Deze achtergrondschems is opgesteld onder leiding van prof. dr. B. Schoenmaker van het NIMH, in samenwerking met de heer dr. W.J. Vogelsang.

⁵⁷³ Deze bijdrage is gebaseerd op openbare (niet-gerubriceerde) bronnen.

⁵⁷⁴ Voor algemene informatie over de geschiedenis van Afghanistan, zie onder meer: Willem Vogelsang, *The Afghans* (2008). Thomas Barfield, *Afghanistan. A Cultural and Political History* (2012).

Er kwamen twee groepen naar voren, beide gelieerd aan de moderniseringsbewegingen in Kaboel en andere steden. Aan de ene kant marxisten, aan de andere kant islamisten. Die twee groepen bestreden elkaar eerst voornamelijk op straat, maar na de staatsgreep van april 1978, geleid door officieren met communistische sympathieën, werd de strijd nog heviger. De burgeroorlog die toen ontstond duurt in feite nog altijd voort.

De marxistische staatsgreep bracht ogenschijnlijk grote veranderingen in het land, zoals beperkingen van landeigenaarschap en verlies van invloed van de islamitische geestelijkheid. Tegenstanders van de nieuwe leiders, vooral islamistische voormannen, vluchtten naar Pakistan waar zij een luisterend oor vonden in hun verzet tegen het regime in Kaboel. Met steun vanuit het buurland won deze oppositie geleidelijk aan kracht. De Sovjet-Unie zag met lede ogen aan hoe het communistische bewind in Kaboel steeds verder verzwakte door interne verdeeldheid en toenemende onrust in het land. Het Kremlin besloot in te grijpen. Tijdens de kerstdagen van 1979 kwam een Sovjet-legermacht het Afghaanse bewind ondersteunen, hetgeen leidde tot een forse toename van het verzet, voornamelijk vanuit het conservatieve platteland. Ondanks hun brute optreden wisten de Sovjets de tegenstand van de moedjahedien – de gewapende islamistische strijders – niet te breken.

In februari 1989 trok de Sovjet-Unie haar moegestreden troepen na tien jaar bezetting terug uit Afghanistan. De oorlog had in totaal aan ongeveer anderhalf miljoen mensen het leven gekost en circa vijf miljoen Afghanen doen vluchten naar buurlanden. De communistische machthebbers in Kaboel boden hierna nog enkele jaren weerstand, tot de Afghaanse hoofdstad in april 1992 door de moedjahedien werd veroverd. Kaboel werd in de daaropvolgende jaren het middelpunt van een machtsstrijd tussen de voormalige verzetsbewegingen, met de verwoesting van onder meer grote delen van de hoofdstad tot gevolg.

In 1994 manifesteerde zich in het zuiden van Afghanistan een nieuwe militaire macht, de taliban (meervoud van 'talib', wat zoveel betekent als 'religieuze student'), veelal afkomstig van madrassa's (koranscholen) in Pakistan. Hun politieke ideologie is gebaseerd op orthodoxe, zeer conservatieve denkrichtingen binnen de islam, gekoppeld aan een extreme interpretatie van de sharia. Hun optreden kenmerkt zich vooral door een brute onderdrukking van de rechten van vrouwen en meisjes. Met hulp van Pakistan begonnen de taliban, die in meerderheid Pashtun zijn, aan hun opmars in Afghanistan. Binnen enkele jaren veroverden zij grote delen van het land. Zij maakten daar met harde hand een einde aan de interne strijd. Alleen in het noorden bleven enkele moedjahedien-groeperingen, verenigd in de Noordelijke Alliantie, tegenstand bieden.

In de strijd tegen de Sovjet-Unie had het Afghaanse verzet hulp gekregen van de Saudische miljonaire Osama Bin Laden, die trainingskampen opzette en via zijn netwerk wapens en geld wierf. In 1988 richtte deze krijgsheer Al Qa'ida ('de basis') op, een organisatie van islamitisch-fundamentalistische strijders die merendeels afkomstig waren van het Arabische schiereiland. In 1992 vestigde Bin Laden zich in Soedan, waar hij Al Qa'ida ombouwde tot een omvangrijk internationaal terroristisch netwerk. Onder druk van de Verenigde Staten zette de Soedanese regering de terreurorganisatie in 1996 het land uit. Bin Laden en zijn gevolg vonden een nieuw toevluchtsoord in het inmiddels door de taliban gedomineerde Afghanistan.

Op 11 september 2001 – '9/11' – voerde Al Qa'ida aanslagen uit in New York en Washington D.C. De Verenigde Staten beriepen zich in reactie op deze terreurdaden op artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties (het recht op zelfverdediging) en verklaarden het terrorisme de oorlog. Tevens activeerde de NAVO voor het eerst in haar geschiedenis artikel 5 – het bijstandsartikel dat een aanval op één lidstaat tot een aanval op alle lidstaten verklaart – waarmee het Atlantisch bondgenootschap steun aan de VS toezegde. Het eerste doelwit was het talibanbewind, dat Bin Laden en zijn organisatie onderdak bood. De VS oefenden grote druk uit op de taliban om de aanstichters van de terreuraanslagen uit te leveren.

Omdat het regime in Kaboel dit weigerde, besloten de VS samen met het Verenigd Koninkrijk en Australië op 7 oktober 2001 tot militaire vergelding. Operatie *Enduring Freedom* (OEF) – de militaire campagne met als doel Al Qa’ida te vernietigen en het talibanregime te verwijderen – was begonnen.⁵⁷⁵

Ontplooiing, mandaat en taken van ISAF

Nadat een coalitie van de VS, het VK, Australië en de Afghaanse Noordelijke Alliantie begin december 2001 het talibanbewind ten val had gebracht, richtte de aandacht zich op een nieuwe toekomst voor Afghanistan. Het door 25 jaar oorlog geteisterde land zou weer over een functionerende nationale overheid moeten gaan beschikken. Er heerste optimisme, en niet alleen onder de Afghaanse bevolking. Ook buitenlandse waarnemers en diplomaten deelden in die positieve stemming. Na ruim vijf jaar van onderdrukking door religieuze fanaten uit de binnenlanden van Afghanistan en na ruim twintig jaar burgeroorlog kon het land weer worden opgebouwd. Een betere toekomst leek nu mogelijk. Zo dachten althans veel Afghanen en velen in Europa en Amerika.

Vertegenwoordigers van de belangrijkste etnische, politieke en religieuze groeperingen in Afghanistan – uitgezonderd de als definitief verslagen beschouwde taliban – sloten op 5 december 2001 onder auspiciën van de VN het Akkoord van Bonn. Zij spraken af dat een interim-regering – die qua etnische herkomst een afspiegeling van de Afghaanse bevolking moest vormen – zes maanden later een zogeheten *Loya Jirga* of Grote Raad bijeen zou roepen, teneinde een overgangsregering te kiezen. Hamid Karzai werd voor de tussentijd gekozen tot premier. De VN-lidstaten werden opgeroepen actief bij te dragen aan de opbouw van een nieuwe Afghaanse overheid, een krijgsmacht en politieapparaat. In de tussentijd zou een door de Veiligheidsraad gemandateerde vredesmacht de Afghaanse autoriteiten assisteren bij het handhaven van de veiligheid in ‘Kaboel en omstreken’. Tegelijkertijd werd onder leiding van de VS de anti-terreuroperatie *Enduring Freedom* voortgezet. OEF strekte zich over geheel Afghanistan uit.⁵⁷⁶

De Veiligheidsraad bekrachtigde op 6 december 2001 (resolutie 1383) het Akkoord van Bonn. Op 20 december (resolutie 1386) ging de raad akkoord met de oprichting van de *International Security Assistance Force* (ISAF). De raad mandateerde ISAF op basis van hoofdstuk 7 van het VN-Handvest. Die autorisatie verschafte de veiligheidsmacht de mogelijkheid alle maatregelen te treffen die noodzakelijk werden geacht voor de uitvoering van de opdracht. ISAF had nadrukkelijk een ondersteunend karakter: de Afghaanse autoriteiten bijstaan bij de handhaving van de openbare orde. ISAF zette zich verder in voor wederopbouwprojecten.

ISAF was aanvankelijk een zogeheten coalitie van *willing and able states*, geleid door één of meer *lead nations*. Van 10 februari tot 11 augustus 2003 vervulden Duitsland en Nederland deze leidende rol. Daarna nam de NAVO het commando op zich. De belangrijkste eenheid binnen ISAF, die op dat moment ongeveer 5.400 militairen telde, was de *Kabul Multinational Brigade* (KMNB). De KMNB bestond onder meer uit drie versterkte infanteriebataljons (*battle groups*). Het verantwoordelijkheidsgebied van ISAF strekte zich initieel (2001-2003) uit van Kaboel tot de vliegbasis Bagram ten noorden van de hoofdstad. Ook *Kabul International Airport* lag binnen dit gebied.

Het Akkoord van Bonn had de mogelijkheid opengelaten het ISAF-mandaat te verlengen en naar de rest van het land uit te breiden. Hiervan werd gebruik gemaakt. De Veiligheidsraad autoriseerde de NAVO op 13 oktober 2003 (resolutie 1510) om het operatiegebied van ISAF tot buiten Kaboel uit te breiden. De eerste uitbreidingsfase behelsde de inzet van *Provincial Reconstruction Teams* (PRT’s) in de noordelijke provincies.

⁵⁷⁵ Thomas Barfield, *Afghanistan. A Cultural and Political History* (2012).

⁵⁷⁶ ‘Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions (Bonn Agreement)’, VN-Veiligheidsraad S/2001/1154, 5 december 2001.

Fase 2 betrof de uitbreiding van het ISAF-gebied naar de westelijke provincies. Op 1 augustus 2006 ging Fase 3 in, waarbij ISAF operationeel werd in het zuiden van Afghanistan. Twee maanden later, bij de start van Fase 4, ging de NAVO-operatie het gehele land omvatten – een situatie die uiteindelijk tot 2014 zou duren.

Er was ISAF in beginsel veel aan gelegen ten opzichte van OEF een eigen identiteit te ontwikkelen en te behouden, opdat de bevolking en de tegenstanders van de regering-Karzai de twee niet over één kam zouden scheren. OEF bleef zich richten op de terrorismebestrijding, terwijl ISAF de Afghaanse regering diende te ondersteunen bij de stabilisatie en wederopbouw van het land. Niettemin was er in de praktijk sprake van een toenemende vermenging van beide operaties, zeker na de stapsgewijze uitbreidingen van ISAF vanaf 2003. Wat in feite ontstond, was een OEF/ISAF-coalitie.⁵⁷⁷

Nederland droeg aan het OEF-deel van het coalitieoptreden bij met onder andere fregatten in de Arabische Zee in 2002 en 2003, een F-16-detachement voor luchtsteuntaken in 2002-2003 vanuit Kirgizië en een *special forces*-detachement in de zuidelijke provincie Kandahar in 2005-2006. Het zwaartepunt van de Nederlandse bijdragen lag vanaf 2002 tot en met 2014 echter vrijwel continu bij ISAF.⁵⁷⁸

Het Nederlandse aandeel in ISAF (2002-2006)

De infanteriecompagnie en het Contingentscommando in Kaboel

Het Verenigd Koninkrijk nam in december 2001 als eerste land de leiding van ISAF op zich. De eerste ISAF-militairen, afkomstig van de Britse *16 Air Assault Brigade*, arriveerden op 22 december in Kaboel, de dag waarop de Afghaanse interim-regering aantrad. Een dag eerder besloot de Nederlandse regering met een versterkte compagnie van ongeveer tweehonderd infanteristen aan de missie deel te nemen. Elke drie maanden zou er een aflossing plaatsvinden. Aan elke rotatie werd een peloton van het Korps Commandotroepen (KCT) toegevoegd voor het uitvoeren van verkennings- en speciale opdrachten.

Deze Nederlandse bijdrage aan ISAF was vanaf 13 februari 2002 met 220 personen op de beoogde sterkte. Zij waren gelegerd op *Camp Warehouse* in het oosten van Kaboel. Ook een klein medisch team uit Nederland was daar werkzaam. Voorts was er gedurende de ontplooiing van de Nederlandse detachementen in 2002 en 2003 een nationaal Contingentscommando actief: een kleine staf voor het regelen van de (praktische) zaken die een nationale verantwoordelijkheid bleven, en voor het rapporteren aan de eigen autoriteiten. Op *Camp Warehouse* maakte ISAF intensief gebruik van lokale krachten. Aanvankelijk voor de bouw en aanleg van allerlei faciliteiten, naderhand ook voor de dagelijkse ondersteuning (schoonmaak etc.). Sommige Afghaanse medewerkers waren langere tijd op het kamp werkzaam, maar in de beginperiode kwam het ook voor dat 's ochtends aan de poort werknemers voor slechts een dag werden gerekruteerd.

Het Nederlandse KCT-peloton was vanaf januari 2002 drukdoende geweest met het verkennen van het aan Nederland toegewezen operatiegebied, te weten de districten 8, 12 en Bagrami in het zuidoosten van Kaboel. De infanteriecompagnie ging vervolgens over tot het uitvoeren van zelfstandige patrouilles alsook gecombineerde patrouilles met de Afghaanse politie. Dit gebeurde dag en nacht zowel te voet als in terreinwagens. De militairen zochten contact met de autoriteiten en de bevolking om vinger aan de pols te houden en inlichtingen te vergaren. Hierdoor ontwikkelden zij doorgaans een grote mate van *situational awareness*, terwijl ze goed op lokale omstandigheden en mogelijke gevaren konden inspelen.

⁵⁷⁷ Handelingen Tweede Kamer (2001-2002) 27925/nr. 31. Brief minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de recente internationale ontwikkelingen inzake terrorismebestrijding, 7 december 2001.

⁵⁷⁸ Handelingen Tweede Kamer (2001-2002) 27925/nr. 28. Brief minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer over de ontwikkelingen met betrekking tot de inzet van Nederlandse militaire eenheden ter versterking van de door de Verenigde Staten geleide coalitie tegen het internationale terrorisme, 30, november 2001; Handelingen Tweede Kamer (2006-2007) 29521/nr. 33/B-2. Evaluatie Nederlandse special forces taakgroep in Operatie Enduring Freedom april 2005-april 2006, 6 oktober 2006.

De compagnie voerde in het kader van de *hearts and minds*-campagne kleinschalige humanitaire projecten uit. Daarbij deed zij een beroep op lokale ondernemers en aannemers. Tenslotte was de compagnie betrokken bij de training van de eerste eenheid van de Afghan National Guard.

Ook na de omwenteling van eind 2001 bleven krijgsheren en criminele bendes prominent aanwezig in Afghanistan. De ontwapening van de aan *warlords* gelieerde milities en de opbouw van een geloofwaardig nationaal Afghaans leger hadden daarom prioriteit. Nederland ging de opleiding van de rekruten voor dat nieuwe leger financieel steunen. Het programma voor *Disarmament, Demobilisation and Reintegration* (DDR) van niet-officiële gewapende groepen kwam echter maar moeizaam op gang.

De ISAF-militairen ondervonden het beperkte succes van het DDR-programma aan den lijve. Steeds vaker doken er aanwijzingen op dat het verzet tegen de nieuwe Afghaanse regering zich reorganiseerde. Hoewel de *Loya Jirga* intussen was bijeengekomen en Karzai op 13 juni 2002 door de volksvertegenwoordigers tot president was gekozen, bleven de spanningen oplopen. Vice-president Abdul Qadir werd op 6 juli bij een aanslag gedood, terwijl Karzai zelf een aantal malen met de schrik vrij kwam. Met name de fundamentalistische groepering Hezb-i-Islami van oud-premier Gulbuddin Hekmatyar was actief rondom Kaboel met schietpartijen en kleine bomaanslagen. Bovendien circuleerden er pamfletten die opriepen tot aanslagen op ISAF-militairen.

Dreiging ging er ook uit van raketbeschietingen in de richting van *Camp Warehouse*. De Nederlandse militairen zaten met enige regelmaat in de schuilbunkers. ISAF reageerde op deze dreiging met intensievere en gerichte patrouilles, terwijl zij het operatiegebied van de KMNB uitbreidde. De Nederlandse compagnie ging patrouilleren in deze zogeheten *Eastern Extension* en kreeg ook het politiedistrict Chahar Asiab ten zuiden van Kaboel erbij. Het verantwoordelijkheidsgebied van de KMNB werd in 2002 en 2003 nog een aantal keren naar het oosten, zuiden en zuidoosten verder uitgebreid.

De Nederlandse infanteriecompagnie maakte aanvankelijk gebruik van eigen, uit Nederland meegenomen tolken. Al vanaf de tweede rotatie ging de eenheid ook gebruikmaken van lokaal geworven Afghanen. Het ging hierbij om kleine aantallen (twee à drie per rotatie).⁵⁷⁹

Hoofdkwartier ISAF

Duitsland deed Nederland medio 2002 het voorstel gezamenlijk de leiding van ISAF over te nemen van Turkije. Om de militaire haalbaarheid te onderzoeken werd door de beide ministeries van Defensie een *Combined Joint Planning Group* (CJPG) opgericht, die begin oktober op verkenning ging naar Kaboel. De Nederlandse regering besloot op 1 november op basis van het advies van de CJPG voor een periode van ruim zes maanden (van 30 januari tot 11 augustus 2003) inderdaad gezamenlijk de leiding over ISAF over te nemen. Hiertoe werden delen van het Duits-Nederlandse *High Readiness Forces Headquarters* (HRF HQ) uit Münster ingezet. In het kader van deze verplichting stuurde Nederland in totaal vierhonderd extra militairen naar Afghanistan. Het hoofdkwartier van ISAF was gehuisvest in de voormalige *Military Sports Club* in het centrum van Kaboel.

Naast het zekerstellen van de veiligheid in Kaboel ondersteunde ISAF-III de reorganisatie van de Afghaanse ministeries van Binnenlandse Zaken en Defensie, de opbouw van het Afghaanse leger en de politie, het DDR-proces, de voorbereidingen voor de Constitutionele *Loya Jirga* – die zou stemmen over een nieuwe Afghaanse grondwet – en de organisatie van algemene verkiezingen (voorzien in 2004). Ook het verbeteren van de situatie op *Kabul International Airport* en de actualisering van de bestaande extractie- en evacuatieplannen werden ter hand genomen.

⁵⁷⁹ Handelingen Tweede Kamer (2001-2002) 27925/nr. 35. Artikel-100 brief inzake Nederlandse deelname aan ISAF, 21 december 2001.

Omdat het ISAF-hoofdkwartier en *Camp Warehouse* geregeld het doelwit waren van raketbeschietingen, die overigens tamelijk onzuiver waren, werd een Nederlandse genie-eenheid van tachtig militairen voor zes maanden ingezet om de bunkercapaciteit daar te vergroten en verbeteren. Ook werden er Nederlandse mortier-opsporingsradars geplaatst. Deze stelden ISAF in staat snel de afvuurlocatie van raketten te bepalen en te reageren. Het aantal Nederlandse militairen in Kaboel steeg in deze periode – voorjaar 2003 – naar 650. Ondanks deze veiligheidsmaatregelen bleef ISAF kwetsbaar voor beschietingen en aanslagen.⁵⁸⁰

Het Apache-detachement in Kaboel

De secretaris-generaal van de NAVO, Lord Robertson, vroeg Nederland op 1 december 2003 om transport- of gevechtshelikopters beschikbaar te stellen aan ISAF. De Nederlandse regering besloot op 30 januari 2004 hieraan gehoor te geven met zes Apache-gevechtshelikopters en een bijbehorend luchtmachtdetachement van 135 militairen. De toestellen werden als zelfstandige eenheid ondergebracht in het door Duitsland geleide helikopterbataljon dat deel uitmaakte van de KMNB. Zij traden enerzijds op als snelle-reactie-eenheid en moesten anderzijds ‘kwaadwillenden’ overtuigen van de slagkracht van ISAF. In dit kader werden luchtverkenningen en beveiligingstaken uitgevoerd, bijvoorbeeld het escorteren van voertuigkonvoien of transporthelikopters.⁵⁸¹

Het Provincial Reconstruction Team Baghlan

De Verenigde Staten hadden in februari 2002 het initiatief genomen tot het opzetten van *Provincial Reconstruction Teams* in Afghanistan als onderdeel van operatie *Enduring Freedom*. De PRT's hielden toezicht op lokale en regionale ontwikkelingen, steunden de centrale Afghaanse overheid bij de uitbreiding en bestendiging van haar gezag, adviseerden plaatselijke leiders en faciliteerden de samenwerking tussen de verschillende internationale en niet-gouvernementele organisaties (ngo's) bij wederopbouw. Daarnaast ondersteunden de PRT's de wederopbouwprojecten die de ngo's niet voor hun rekening konden of wilden nemen. Met de stapsgewijze uitbreiding van ISAF over Afghanistan gingen de PRT's op termijn ook tot de ISAF-operatie behoren.

De Nederlandse regering besloot op 28 juni 2004 tot inzet van een PRT in Baghlan voor de duur van een jaar. De deelname werd uiteindelijk tot 1 oktober 2006 verlengd. De kern van het PRT werd aanvankelijk gevormd door personeel van de Koninklijke Luchtmacht. De eenheid had in 2004 een omvang van 130 militairen, inclusief logistieke ondersteuning en een *force protection*-element van veertig infanteristen. Met het aantreden van de vierde Nederlandse PRT-rotatie in Baghlan, in september 2005, nam de Koninklijke Marine de leidende rol over. Een *Civil Military Cooperation* (CIMIC)-element initieerde in samenwerking met de lokale autoriteiten kleinschalige hulpprojecten. De PRT-commandant werd bijgestaan door een politiek adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze ‘polad’ kreeg in de loop van 2005 de beschikking over een bedrag van vijf miljoen euro van het budget van ontwikkelingssamenwerking om grootschaligere opbouwwerkzaamheden in de provincie te financieren.

Het takenpakket van het PRT werd gaandeweg uitgebreid. Voor de begeleiding van CIMIC-projecten werden gespecialiseerde reserveofficieren toegevoegd aan het PRT. Daarnaast verzorgden marechaussees een basistraining voor Afghaanse politieagenten. Ook voor de logistieke ondersteuning vanuit Kaboel was meer personeel nodig. De omvang van het detachement steeg tot ongeveer 180 militairen.

⁵⁸⁰ Handelingen Tweede Kamer (2003-2003) 27925/Nr. 135. Eindevaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan de International Security Assistance Force in Afghanistan december 2001-augustus 2003, 12 juli 2004; R.A.C. Bertholee en A.C. Tjepkema, ‘De ISAF-missie in Kabul’, *Militaire Spectator*. 173- 4 (2004) 203-214.

⁵⁸¹ Handelingen Tweede Kamer (2004-2005) 29521/nr. 15/B-4. Periodieke evaluatie ISAF 11 augustus 2003-31 december 2004, 27 mei 2005.

Het Nederlandse PRT ondersteunde lokaal ook de verkiezingsrondes voor het Afghaanse presidentschap in oktober 2004 en die voor het parlement in september 2005. Om bij te dragen aan de veiligheid en stabiliteit in de provincie voerde de infanteriecomponent gezamenlijke patrouilles uit met Afghaanse veiligheidstroepen. Daarnaast bleef het Nederlandse PRT wapens en munitie van voormalige krijgsheren innemen. Hoewel de veiligheidssituatie over het algemeen stabiel was, nam het aantal geweldsincidenten in het tweede jaar van de inzet van het PRT wel toe. Vooral de geïmproviseerde explosieven die langs de kant van de weg werden geplaatst (zogenaamde berm bommen), vormden in toenemende mate een probleem.

Door de geleidelijke uitbreiding van het PRT, onder andere met extra inlichtingencapaciteit ten behoeve van de eigen veiligheid, bereikte de Nederlandse inzet in Baghlan uiteindelijk een omvang van 220 personen. In de twee jaar dat het PRT operationeel was, voerde het in samenwerking met de lokale autoriteiten en ngo's honderden kleine en enkele grote projecten uit, zoals het plaatsen van een extra televisiezender en zendmast, het opzetten van scholen en het installeren van kleine waterkrachtcentrales voor stroomvoorziening. Hongarije nam het PRT op 1 oktober 2006 van Nederland over.

Het eerste Nederlandse PRT werkte samen met tientallen Afghanen die grotendeels lokaal waren geworven en voor een klein deel al eerder in dienst waren genomen: tolken, bewakers van de compound, medewerkers van de wasserette, schoonmakers, medewerkers van de autowasplaats (soms tevens monteur), receptionisten/hosts (voor opvang van bezoekers), technici en elektriciens, en liaisons met het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken.⁵⁸²

F-16/KDC-10-detachement ISAF

De Nederlandse regering besloot op 20 augustus 2004 zes F-16-gevechtsvliegtuigen en een KDC-10-tankvliegtuig aan ISAF te leveren, ter ondersteuning van de veiligheid tijdens de presidentsverkiezingen op 9 oktober. Dit detachement van in totaal 180 militairen opereerde enkele maanden vanaf het vliegveld Manas in Kirgizië. De F-16's beschermden onder andere de konvooien die de stembussen naar Kaboel moesten brengen.

ISAF had permanent behoefte aan gevechtsvliegtuigen ter bescherming van de PRT's en andere ISAF-eenheden, alsmede voor de parlements- en lokale verkiezingen die in september 2005 werden gehouden. De Nederlandse regering besloot daarom op 25 februari 2005 om vanaf 1 april drie gevechtsvliegtuigen en een reservetoestel, alsook ongeveer honderd militairen, voor de duur van een jaar ter beschikking te stellen. De toestellen vlogen vanaf het vliegveld van Kaboel, waardoor de inzet van een tankervliegtuig niet nodig was.

Vanaf 14 juli 2005 vormden de vier Nederlandse F-16's, samen met vier Belgische toestellen, de *1^e Nederlands-Belgische European Participating Airforces Expeditionary Air Wing* (1 NLD/BEL EEAW). Na het vertrek van het Belgische detachement in januari 2006, werd zijn plaats opgevuld door een Noors detachement met vier F-16's en opereerde de eenheid onder de naam 1 NLD/NOR EEAW. Op 12 mei 2006 kwam een einde aan de Nederlands-Noorse samenwerking. Dezelfde dag arriveerden vanuit Nederland vier extra F-16's, waardoor het aantal jachtvliegtuigen van het Nederlandse F-16-detachement op acht kwam. De Nederlandse jachtbommenwerpers ondersteunden de eigen grondtroepen en die van de coalitiepartners. Toen ISAF de stabilisatiecampagne naar het zuiden van Afghanistan uitbreidde, verhuisde het Nederlandse F-16-detachement in 2006 van Kaboel naar Kandahar. De jachtbommenwerpers bleven echter nog steeds boven heel Afghanistan opereren.⁵⁸³

⁵⁸² Kamerstuk 29521/nr. 40/B-2, Eindevaluatie Provincial Reconstruction Team Baghlan 5 juli 2004-30 september 2006, 25 juni 2007.

⁵⁸³ Kamerstuk 29521/nr. 25/B-3, Periodieke evaluatie ISAF 1 januari 2005 – 31 december 2005, 23 mei 2006.

Election Support Force (ESF)

Op 3 juni 2005 besloot de Nederlandse regering ISAF gedurende de verkiezingsperiode in september 2005 verder te versterken met een mariniersbataljon (750 militairen), aangevuld met specialistische eenheden, zoals een veldhospitaal en een transporthelikopter voor medische afvoer. Het bataljon werd vanwege de aanwezigheid van het Nederlandse PRT in Baghlan ingezet in het noorden van Afghanistan. Een peloton werd ter versterking aan dit PRT toegevoegd.

De mariniers richtten hun basiskamp in op het vliegveld van Mazar-i-Sharif. De uitgestrektheid van het operatiegebied (925 bij 250 kilometer) maakte dat zowel in Fayzabad als in Maymana (waar zich respectievelijk een Duits en een Brits PRT bevond) een Nederlandse infanteriecompagnie neerstreek. De andere twee compagnieën, de bataljonsstaf en ondersteunende elementen opereerden vanuit Mazar. Rond de verkiezingsdatum werden voor een periode van enkele dagen tot weken kleinere eenheden bij nog eens drie provinciehoofdsteden gestationeerd.

De *Election Support Force* (ESF) van ISAF waartoe het Nederlandse bataljon behoorde, moest erop toezien dat er geen ongeregelde plaatsen vonden voorafgaand aan, tijdens en na de verkiezingen. De Afghaanse politie en het Afghaanse leger bleven primair verantwoordelijk voor de veiligheid van de 1.663 stemlocaties in het noorden. De Nederlandse mariniers voerden veel patrouilles uit in het gehele noordelijke ISAF-gebied. Zij werkten intensief samen met andere ISAF-eenheden, waaronder het Duitse, Noorse en uiteraard het Nederlandse PRT.

De verkiezingen voor het parlement en de provinciale raden op 18 september 2005 verliepen voor Afghaanse begrippen rustig. Slechts in enkele gevallen moesten de mariniers bijspringen om de lokale veiligheidsdiensten te assisteren. Verder concentreerden zij zich op het beveiligen van transporten van ingevulde stembiljetten. Na de succesvol verlopen verkiezingsronde werd het takenpakket van het bataljon aangepast. Omdat het aantal geweldsincidenten in deze periode was toegenomen, werd het bataljon belast met de intensieve beveiliging van de Nederlandse en Britse PRT's. Daarnaast voerde het kleinschalige CIMIC-projecten uit.

Nadat Pakistan op 8 oktober 2005 was getroffen door een grote aardbeving, werd uit het Nederlandse ESF-bataljon een medisch hulpdetachement samengesteld voor het verlenen van humanitaire hulp in en rond de Pakistaanse stad Bagh. De laatste ESF-militairen, het hulpdetachement uitgezonderd, keerden op 9 november 2005 terug naar Nederland.⁵⁸⁴

Nederland in 'derde fase' ISAF (2006–2010)

Task Force Uruzgan

Sinds medio 2005 voerde Nederland intensief overleg met een aantal NAVO-bondgenoten en de Afghaanse regering over de mogelijke deelname aan de ISAF-uitbreiding naar Zuid-Afghanistan (Fase 3). De veiligheidssituatie in de zuidelijke regio was veel slechter dan waar de NAVO-eenheden tot dan toe waren ontplooid. De Nederlandse regering besloot op 13 januari 2006 tot deelname aan een missie in de provincie Uruzgan. De operatie in het zuiden begon op 1 augustus 2006, toen Britse, Canadese en Nederlandse NAVO-eenheden respectievelijk de drie zuidelijke provincies Helmand, Kandahar en Uruzgan overnamen. Vooral snog had de Nederlandse inzet alleen betrekking op het zuidelijk deel van Uruzgan.

⁵⁸⁴ Handelingen Tweede Kamer (2005-2006) 29521/nr. 25/B-3. Periodieke evaluatie ISAF 1 januari 2005 – 31 december 2005, 23 mei 2006.

Nederland ging voor een periode van twee jaar een taakgroep leiden met de naam *Task Force Uruzgan* (TFU). Voor deze missie stelde Nederland ruim 1.200 militairen beschikbaar, aangevuld met 700 Australische troepen.⁵⁸⁵

De Nederlandse krijgsmacht begon in Uruzgan aan een gevaarlijke missie. De zuidelijke provincies van Afghanistan waren tot dan toe alleen het werkterrein van OEF-eenheden geweest. Na vier jaar militair optreden door Amerikaanse en andere coalitietroepen wemelde het er nog van de gewapende strijdgroepen die werden aangeduid met de verzamelnaam *Opposing Militant Forces* (OMF). Deze opponenten hadden gemeen dat zij zich tegen de Afghaanse overheid en de buitenlandse troepen verzetten. Onder de OMF-noemer vielen talibanstrijders, aan de taliban gelieerde groepen, Al Qa'ida-strijders, milities van de Hezb-i Islami Gulbuddin, alsook strijdgroepen van drugsbaronnen en lokale krijgsheren die het wettig gezag in Kaboel niet erkenden.

Vanaf april 2006 zorgde een *Deployment Task Force* (DTF) voor de opbouw van twee ISAF-kampen bij de provinciehoofdstad Tarin Kowt en de districtshoofdstad Deh Rawod – de twee dichtstbevolkte gebieden in Uruzgan. De eenheid bestond uit circa 850 kwartiermakers die opereerden vanuit de internationale militaire basis *Kandahar Airfield* (KAF). De DTF was opgebouwd uit eenheden van de genie en de logistiek (bevoorrading en transport), had eigen infanteriebeveiliging en werd ondersteund door een luchtmachtdetachement met gevechts- en transporthelikopters. Honderden containers en voertuigen werden naar de twee locaties in Uruzgan aangevoerd.

Tijdens deze opbouwfase streek een detachement van het KCT neer in Tarin Kowt en later in Deh Rawod. De commando's, onder de naam *Special Forces Task Group Viper* (SFTG Viper), voerden samen met Australische speciale eenheden verkenningen uit in de omgeving waar de opbouwwerkzaamheden voor de TFU plaatsvonden en langs de aanvoerroutes vanuit Kandahar. Dit ging gepaard met gevechtscontacten waarbij tientallen vijandelijke strijders werden gedood.

Op 31 juli 2006 droeg de commandant van de DTF de twee Nederlandse bases in Uruzgan over aan de eerste commandant van de TFU. De missie in Uruzgan was daarmee daadwerkelijk begonnen. De hoofdlocatie bij Tarin Kowt werd Kamp Holland gedoopt. Hier werden ruim elfhonderd Nederlandse militairen en zevenhonderd Australische militairen van een *Reconstruction Task Force* (RTF) gelegerd. Vanwege de aanzienlijke Australische bijdrage kreeg de ISAF-taakgroep, die verder onder andere bestond uit een PRT en een *battle group*, formeel de naam *1 NLD/AUS Taskforce Uruzgan*. Kamp Holland beschikte voor bevoorrading over een landingsbaan waarop grote militaire vrachtvliegtuigen konden landen. Ook was er een veldhospitaal aanwezig. Bij Deh Rawod in het zuidwesten van de provincie lag de tweede basis, genaamd Camp Hadrian, waar uiteindelijk circa 370 Nederlandse militairen neerstreken. Vanuit de plaatsen Khas Uruzgan en Shahidi Hassas, respectievelijk in het oosten en het noordwesten van de provincie, opereerden Amerikaanse *special forces* samen met Afghaanse veiligheidstroepen. De commandant TFU coördineerde de inzet van alle coalitietroepen in de provincie.

Uruzgan ligt in de zuidelijke uitlopers van het Hindu Kush-gebergte en heeft een oppervlakte van ongeveer tweederde van Nederland. De provincie is overwegend bergachtig, maar in het zuiden, in de omgeving van Tarin Kowt, kent zij relatief vlakke gebieden. De belangrijkste rivieren zijn de Helmand, de Teri Rud en de Derafshan. Alle wegen in de provincie waren ten tijde van de ontplooiing van de TFU onverhard. De bevolking van Uruzgan werd geschat op 290.000 inwoners. Het stadje Tarin Kowt telde ongeveer 17.000 inwoners. Andere belangrijke plaatsen waren Deh Rawod en Chora.

⁵⁸⁵ Handelingen Tweede Kamer (2005-2006) 27925/nr. 193. Artikel-100 brief inzake inzet Task Force Uruzgan, 22 december 2005.

Het geïsoleerde Uruzgan was een achtergebleven gebied. De samenleving was er zeer conservatief en traditioneel. De Pashtun vormden de grootste etnische groep in de provincie. Naast de islamitische wetten hielden zij er een eigen stelsel van ongeschreven normen en waarden op na, het zogenoemde Pashtunwali, dat onder meer zaken op het gebied van familierecht en –bezit, maar ook regels omtrent gastvrijheid betrof. De macht in Uruzgan was in handen van slechts een klein deel van de verschillende Pashtun-stammen.

De TFU had de opdracht een veilige omgeving in Uruzgan te creëren, zodat er een openbaar bestuur kon gaan functioneren en (weder)opbouw mogelijk werd. De Nederlanders hielpen daartoe de Afghaanse autoriteiten met het vestigen van nieuwe gezagsstructuren en de opbouw van een politie- en legermacht. Hoewel de Nederlandse regering de nadruk legde op bovenstaande taken, had zij in een brief aan de Tweede Kamer van 22 december 2005 reeds aangekondigd het nodige gewapende verzet te verwachten, zodat de TFU mogelijk in bepaalde gebieden gevechtsoperaties zou moeten uitvoeren.

De Nederlands-Australische taakgroep was formeel opgebouwd ‘rond’ het PRT. Het wederopbouwteam zelf bestond uit niet meer dan veertig militairen. Net als bij het PRT in Baghlan waren de drie missieteams de belangrijkste sub-eenheden, maar in Uruzgan trokken deze noodzakelijkerwijs met veel meer *force protection* (van de *battle group*) de provincie in. Zij werden ook aangevuld met CIMIC-personeel. De Nederlandse TFU-commandant werd niet alleen bijgestaan door een politiek adviseur van het ministerie van Buitenlandse Zaken (polad), maar ook door een adviseur op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (osad) en iemand die de opbouw van provinciale bestuursorganen coördineerde (civrep). Daarnaast beschikte de TFU over een cultureel adviseur met specialistische kennis over de sociale verhoudingen in Afghanistan.

De missieteams en het CIMIC-personeel gingen veelvuldig op pad. Ze hielden bijeenkomsten met stamhoofden en overheidsfunctionarissen teneinde mogelijke ontwikkelingsprojecten (zogenoeten *Quick and Visible Projects*) te identificeren. Doel was het draagvlak onder de bevolking voor de Nederlands-Australische aanwezigheid te vergroten en voorwaarden voor duurzame ontwikkeling te creëren. Een belangrijk deel van de activiteiten was gericht op gemeenschappen of groepen die lang waren gemarginaliseerd en die er daarom toe neigden de taliban of andere OMF te steunen. Het merendeel van het Nederlandse geld voor de provincie ging naar duurzame ontwikkelingsprojecten, zoals het verbeteren van de infrastructuur, het onderwijssysteem, de gezondheidszorg en de opleiding van Afghaanse bestuurders. Tevens stak Nederland geld in de diversificatie van het landbouwareaal, het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* en het *Law and Order Trust Fund Afghanistan*.

Het credo van de TFU ‘*put an Afghan face on everything*’ gold vooral voor de inspanningen die Nederland op veiligheidsgebied leverde. De militairen hielpen de Afghaanse veiligheidsdiensten bij het handhaven van de openbare orde en het bevechten van de OMF. Al snel bleek zowel het Afghaanse leger (ANA) als de politie (*Afghan National Police* – ANP) in kwantiteit en kwaliteit ernstig tekort te schieten. Een groot deel van de politieagenten was slecht voorbereid op de gestelde taak en was gevoelig voor corruptie. Vaak betrof het milities van lokale krijgsheren die tegen betaling politietaken verrichtten en een opleiding van de buitenlandse coalitietroepen kregen. De kwaliteit van de Afghaanse militairen was, vooral dankzij inspanningen van de Verenigde Staten, beter. Dit liet onverlet dat er in het zuiden van Afghanistan aanvankelijk enorme tekorten aan ANA-troepen waren. De Afghaanse regering had grote moeite voldoende militairen te vinden, maar ook de forse verliezen droegen bij aan de tekorten. In de loop van 2007 werd het Afghaanse ministerie van Defensie deze problemen echter wel beter de baas.

Elke Afghaanse eenheid werd gecoacht door een *Operational Mentoring and Liaison Team* (OMLT: spreek uit als ‘omlet’) van ISAF. In november 2006 stelde Nederland een OMLT van twaalf personen beschikbaar om het toen in Uruzgan aanwezige Afghaanse bataljon te begeleiden.

Dit OMLT verzorgde opleidingen om de basisvaardigheden van de Afghaanse militairen naar een hoger plan te tillen, coachte staffunctionarissen en ging met sub-eenheden te velde. De komst van nagenoeg een complete ANA-brigade maakte dat de Nederlandse OMLT-organisatie in 2007 uitgroeide tot 65 personen. Zonder risico's was dit werk zeker niet. De door de bank genomen matig geoefende Afghaanse militairen gingen veel op patrouille en tijdens operaties gingen zij vaak voorop, waardoor zij regelmatig in riskante situaties en vuurgevechten belandden. Meer dan de andere coalitietroepen werkten zij langdurig en nauw samen met Afghaanse militairen in vaak uitdagende omstandigheden.⁵⁸⁶

Terwijl Britse en Canadese troepen in de provincies Helmand en Kandahar in zware strijd verwickeld raakten en vanaf het begin veel slachtoffers moesten incasseren, vielen er onder de ISAF-troepen in Uruzgan in de eerste tien maanden geen doden als gevolg van vijandelijk vuur, mijnen of geïmproviseerde explosieven. In het voorjaar en de zomer van 2007 kwam hierin verandering en sneuvelden de eerste Nederlanders als gevolg van vijandelijke acties. In die periode steeg het aantal gewapende incidenten in Zuid-Afghanistan sterk. De OMF deden medio juni 2007 in Uruzgan een poging het district Chora te veroveren. Het districtscentrum van Chora in de Baluchivallei was al langer het zorgenkindje van de TFU. Zowel voor ISAF als de OMF was het belangrijk, want gelegen op een kruispunt van wegen. De *battle group* van de TFU moest alle zeilen bijzetten om zich te handhaven in wat in de volksmond de 'slag om Chora' is gaan heten. Een aanval van naar men vermoedde een paar honderd strijders werd met onder meer forse vuur- en luchtsteun afgeslagen.

De TFU zette in de maanden daarop alles op alles om de situatie in Chora te stabiliseren. De OMF bleek in staat, vanuit de ten zuidwesten van Chora gelegen Baluchivallei, het werk van zowel de *battle group* als het PRT te frustreren. Bij iedere operatie verdween de vijand vaak in het niets, om niet lang daarna weer onverwacht en schijnbaar onverzwakt op te duiken. De OMF verlegden ondertussen hun aandacht naar het district Deh Rawod. De TFU wist zich daar in de zomer en het najaar van 2007 met moeite te handhaven en leed er gevoelige verliezen, terwijl zij ook terrein moest prijsgeven. Meerdere Nederlandse militairen sneuvelden door aanslagen en in gevechten. Slechts een grote operatie van een Amerikaanse gevechtsgroep en Afghaanse troepen kon het tij keren.

Een grote uitdaging was ook de opbouw van een geloofwaardig bestuursapparaat. De TFU constateerde dat zowel in Chora als in Deh Rawod corruptie en nepotisme door de politie en het bestuur de OMF in de kaart hadden gespeeld. De kwaliteit van de bestuurders en politieagenten werd dan ook een belangrijk aandachtspunt. Omdat er een chronisch tekort was aan politieagenten, creëerde de Afghaanse regering, vooruitlopend op de oprichting van een geloofwaardig politieapparaat, als tussenoplossing de *Afghan National Auxiliary Police* (ANAP). De ANAP'ers werden lokaal gerekruteerd en ingezet in de eigen gemeenschap. Het plan was de ANAP na twee jaar te integreren in de ANP. In Uruzgan werd de opleiding verzorgd door Nederlandse marechaussees. Het bleek geen probleem voldoende hulpagenten te vinden, wel om ze na hun opleiding vast te houden. Het salaris was slecht en de risico's waren groot. De hulpagenten werden in 2008 in staat gesteld over te stappen naar de ANP, inmiddels *Afghan Uniformed Police* (AUP) geheten. Van 2006 tot 2008 werden ongeveer duizend Afghaanse hulpagenten opgeleid. Om hen verder te trainen en te coachen waren er in Uruzgan drie – en later vijf – Nederlandse *Police Mentor Teams* operationeel. Andere projecten richtten zich op de bouw van nieuwe en verbeterde kampementen voor de politie.

In de jaren 2006-2008 werd de TFU-missie gekenmerkt door veelvuldige gevechtscontacten. Het beoogde doel van ISAF, de (weder)opbouw van de provincie, kwam in die jaren maar moeizaam van de grond. Vanaf het voorjaar van 2008 begon het karakter van de strijd te veranderen.

⁵⁸⁶ Lysanne Leeuwenburg en Ivor Wiltenburg, *Met geweer en geduld. Trainen, adviseren, vechten met het Afghaanse leger in Uruzgan* (2022).

Betere beschermingsmiddelen en het vuuroverwicht van de coalitietroepen maakten dat tegenstanders zich in de meeste gevallen gewonnen moesten geven of grote verliezen leden, waardoor zij naar andere middelen en tactieken grepen, waaronder het gebruik van zogeheten *improvised explosive devices* (IED's, bembommen). Het aantal grootschalige gevechten nam af, vuurcontact bleef vanaf nu veelal beperkt tot kleinschalige schermutselingen met kleine groepen opstandelingen.⁵⁸⁷

Hoewel de situatie in Uruzgan dus op het oog wat stabiel werd, waren de opstandelingen zeker niet verdwenen. De OMF hoopte de TFU zodanig in haar bewegingsvrijheid te belemmeren, dat de coalitietroepen niet of nauwelijks in staat zouden zijn contact te zoeken met de bevolking, een noodzakelijke voorwaarde voor de beoogde (weder)opbouw. Deze (weder)opbouw ging desondanks door. Zo werden er door het PRT provinciebrede projecten geïnitieerd, waaronder de aanleg van een verharde weg van Tarin Kowt naar Chora, die de lokale economie moest stimuleren. Zij stelde de bewoners in staat hun producten snel naar de markten in Tarin Kowt en eventueel Kandahar te vervoeren.

Ook in Uruzgan werkten de Nederlanders samen met een groot aantal Afghanen, al dan niet in dienstverband, bijvoorbeeld tolken met een Nederlandse nationaliteit, lokale tolken, informanten, vertegenwoordigers van de Afghaanse autoriteiten, stammen, scholen of ziekenhuizen, beveiligers en medewerkers van ngo's. Op Kamp Holland was ook een Afghaanse kapper actief, en er waren ook schoonmakers, medewerkers van de wasserette en andere medewerkers te vinden.

Regional Command South (RC-South)

Om beurten voerden Canada, Nederland en het Verenigd Koninkrijk vanaf februari 2006 vanuit het regionaal ISAF hoofdkwartier in Kandahar, *Regional Command South* (RC-South) genaamd, het bevel over alle NAVO-troepen in Zuid-Afghanistan. Van 1 november 2006 tot 1 mei 2007 had een Nederlandse generaal het commando over ruim 11.000 ISAF-troepen. In vier van de zes zuidelijke provincies – Helmand, Kandahar, Uruzgan en Zabul – bevonden zich militaire ISAF-eenheden uit onder meer Nederland, Canada, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten, Roemenië, Australië en Denemarken. De provincies Nimroz en Dai Kundi moesten het zonder ISAF-troepen stellen.

Naast de tweehonderd Nederlandse militairen die reeds in Kandahar bij RC-South aanwezig waren (sinds februari 2006), werden in de periode van 1 november 2006 tot 1 mei 2007 nog eens tweehonderd militairen extra ingezet. Daartoe behoorde ook een compagnie die als operationele reserve direct onder bevel van de commandant van RC-South stond en die hij kon inzetten waar de strijd op enig moment binnen zijn bevelsgebied het hevigst was.

Op 1 november 2008 nam opnieuw een Nederlandse generaal het commando van RC-South op zich, ditmaal voor de duur van een jaar. In die tijd steeg het aantal coalitietroepen in deze sector naar 45.000 ten gevolge van de zogenaamde *Surge*: een ruime uitbreiding van ISAF met voornamelijk Amerikaanse eenheden binnen het kader van een heroriëntatie van de strategie van de OEF/ISAF-coalitie. Het leeuwendeel van de nieuwe ISAF-troepen werd ontplooid in de provincie Helmand om de Britten te ondersteunen, met name dichtbij de Pakistaanse grens. De bedoeling was om door het verstoren van de papaverhandel de OMF-leiders in het nauw te drijven. Ook werd een deel van een nieuwe Amerikaanse helikoptereenheid bij de Nederlanders in Uruzgan (Tarin Kowt) gelegerd. Als gevolg van de versterking van de OEF/ISAF-coalitie in de zuidelijke provincies konden de Nederlandse troepen in Uruzgan zich vanaf eind 2008 beter richten op een bevolkingsgerichte aanpak.

⁵⁸⁷ Handelingen Tweede Kamer (2007-2008) 27925/Nr. 279. Artikel-100 brief inzake verlenging Nederlandse bijdrage aan ISAF na 1 augustus 2008, 30 november 2007.

Air Task Force (ATF)

Met de oprichting van de *Task Force Uruzgan* bracht de Koninklijke Luchtmacht vanaf de zomer van 2006 al haar eenheden in Afghanistan onder in de *1(NLD) Air Task Force (ATF)*. De staf van de ATF werd geplaatst op Kandahar. Onder de ATF vielen transport- en jachtvliegtuigen, evenals transporthelikopters en Apache-gevechtshelikopters. Op 12 november 2006 verhuisde het F-16 detachement van Kaboel naar Kandahar. De overplaatsing naar deze basis in Zuid-Afghanistan zorgde voor een belangrijke verkorting van de reactietijd. De F-16's schoten talloze malen ISAF-grondtroepen te hulp bij gevechten in onder meer de provincies Helmand, Kandahar en Uruzgan.

De Apaches hielden zich aanvankelijk vooral bezig met de beveiliging van de Nederlandse grondtroepen in Uruzgan. Verder werden verkenningen uitgevoerd en konvooien begeleid. Tevens gaven de heli's directe luchtsteun aan grondtroepen en, als dat nodig was, vormden ze een snelle-reactiemacht. Een bijzondere missie vond plaats op 31 mei 2006, toen de helikopters voor het eerst op vijandelijke troepen vuurden tijdens hevige gevechten in het district Chora. Op 20 oktober 2006 verhuisden de gevechtshelikopters naar Tarin Kowt. Door deze verplaatsing kon beter bescherming worden geboden aan de grondtroepen van de TFU.⁵⁸⁸

Police Training Group – Kunduz

Toen het kabinet-Balkenende II begin 2006 besloot tot de inzet van troepen in Uruzgan, gaf het de TFU, die op 1 augustus van dat jaar van start ging, een mandaat voor twee jaar. Eind 2007 nam het kabinet-Balkenende IV het besluit de missie vanaf 1 augustus 2008 met nog eens twee jaar te verlengen. In een brief van de betrokken ministers aan de Tweede Kamer stond dat Nederland op 1 augustus 2010 'hoe dan ook' zijn leidende militaire verantwoordelijkheid in Uruzgan zou beëindigen en dat op 1 december van dat jaar de terugtrekking uit deze provincie moest zijn afgerond.⁵⁸⁹

In 2009 nam de druk vanuit de VS toe om ook na die datum betrokken te blijven, maar in de Nederlandse politiek en samenleving groeide de twijfel over nut en noodzaak van de Nederlandse bijdrage aan ISAF. De coalitiepartijen CDA en ChristenUnie stonden begin 2010 toch open voor een eventuele verlenging in afgeslankte vorm, ook al had de missie in Uruzgan inmiddels al veel van de Nederlandse krijgsmacht gevraagd. De derde regeringspartij, de PvdA, wilde echter niet tornen aan de voorgenomen einddatum.

Begin februari 2010 liep het onderlinge vertrouwen in de regeringscoalitie een, naar zou blijken, onherstelbare deuk op. Nederland ontving van de NAVO een formeel verzoek om met een kleinere missie nog een jaar langer in Uruzgan te blijven. Dit verzoek kwam nadat de minister van Buitenlandse Zaken (CDA) te kennen had gegeven dat Nederland hiertoe bereid zou zijn. Volgens hem was dit besproken in de ministerraad. De minister van Financiën en tevens vicepremier (PvdA) ontkende dit en weigerde akkoord te gaan met een verlengd verblijf in Uruzgan. Op 20 februari viel het kabinet-Balkenende IV over de kwestie. Terugtrekking van de Nederlandse bijdrage aan de TFU per 1 augustus 2010 was daarmee een feit.

Kon Nederland geen andersoortige bijdrage aan de missie in Afghanistan leveren? Op initiatief van D66 en GroenLinks nam de Tweede Kamer een motie aan waarin het kabinet werd opgeroepen de behoefte aan en mogelijkheden voor een civiele politietrainingsmissie in kaart te brengen. Het minderheidskabinet-Rutte I van VVD en CDA, aangetreden in oktober 2010, gaf hieraan gehoor. Op 7 januari 2011 besloot het tot een geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz van in totaal 545 militairen, agenten en civiele experts.

⁵⁸⁸ Handelingen Tweede Kamer (2011-2012) 27925/Nr. 436, Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006-2010, 28 september 2011.

⁵⁸⁹ Handelingen Tweede Kamer (2010-2011) 27935/Nr. 415. Artikel-100 brief inzake inzet geïntegreerde politietrainingsmissie in (Noord-)Afghanistan, 7 januari 2011.

De keuze was op Kunduz gevallen omdat deze noordelijke provincie relatief veilig was en omdat Duitsland, waarmee Nederland in Afghanistan al eerder nauw samenwerkte, daar de *lead nation* was en voor de algemene veiligheid en *force protection* zorgde.

Het kabinet zocht voor deze missie in het parlement naar een zo breed mogelijk draagvlak, maar vond dat niet bij gedoogpartner PVV. De christelijke partijen CU en SGP hadden al aangegeven in ruil voor politieke concessies het Kunduz-plan te steunen. Maar vooral GroenLinks, die vanouds een sterke pacifistische stroming kende, stelde stevige voorwaarden, waaronder de harde toezegging dat door Nederlanders opgeleide Afghaanse agenten enkel voor civiele politietaken zouden worden ingezet. Zij mochten dus niet offensief optreden tegen bijvoorbeeld talibanstrijders. In een poging dat te waarborgen moest een agent-volg-systeem worden opgetuigd. Ook wilde GroenLinks dat de zes weken durende basisopleiding waarmee de NAVO werkte, werd uitgebreid naar acht weken om extra aandacht te kunnen geven aan mensenrechten, vrouwen- en kinderrechten en integriteit. Uiteindelijk steunde een krappe meerderheid de Kunduz-missie.

De nieuwe Nederlandse ISAF-missie ging officieel de Geïntegreerde Politietrainingsmissie heten. Nederland wilde de gehele rechtsketen helpen versterken, van politie tot en met de rechtspraak. De bijdrage in Kunduz ging daartoe uit drie delen bestaan. Ten eerste de opleiding van Afghaanse agenten. Er werden KMar-trainers geleverd voor de basistraining. Die vond formeel plaats onder de vlag van de *NATO Training Mission in Afghanistan*, maar deze marechaussees werden de facto aangestuurd door de commandant van de Nederlandse Politie Training Groep (PTG). De PTG, onder de ISAF-vlag, verzorgde vervolgens de mentoring en *training on the job* en de vervolgopleiding. Het tweede element bestond uit een bijdrage aan EU-missie EUPOL, die de training van het hogere en middenkader van de Afghaanse politie verzorgde. En ten derde adviseerde en financierde Nederland diverse projecten binnen het rechtstaatprogramma van de internationale gemeenschap in Afghanistan.

Een *Deployment Element* trof vanaf eind maart 2011 de voorbereidingen op het gebied van onder meer logistiek en huisvesting, het opbouwen van de contacten met de partners en de overname van politieopleidings- en trainingstaken van de Duitsers en Amerikanen. Vanaf medio juni ging de eerste PTG, die op het Duitse PRT-kamp werd gehuisvest, aan de slag. De Nederlandse trainers gingen zich richten op de zogeheten *Afghan Uniformed Police* (AUP), om zo goed mogelijk te kunnen waarborgen dat alleen agenten met civiele taken werden opgeleid. Om dat te kunnen volgen werden bovendien alleen agenten opgeleid die in Kunduz werden ingezet. Hoewel er qua trainingsfaciliteiten en capaciteit van de trainers mogelijkheden waren om AUP'ers voor de gehele noordelijke regio op te leiden, werd dit, om aan de voorwaarden van de Tweede Kamer te voldoen, niet gedaan. Bij aankomst in Kunduz bleek dat de politie er al praktisch op sterkte was en dat een groot deel van de rekruten reeds was opgeleid door Duitse en Amerikaanse trainers. De KMar-trainers richtten zich daarom op reeds werkzame maar nog niet opgeleide agenten.

Eind 2011 werd het aantal KMar-trainers op het trainingscentrum gehalveerd van twintig naar tien, door gebrek aan leerlingen. In totaal zijn 410 Afghaanse agenten door de Nederlandse basisopleiding gegaan en een kleine 50 waren aan het einde van de missie nog in opleiding. Daarnaast zijn zo'n 140 onderofficieren opgeleid. Vanaf eind 2012 verschoof de focus naar een *train-the-trainer*-opzet. De basis- en onderofficiersopleiding werden toen gegeven door Afghaanse trainers, daarbij bijgestaan door Nederlandse mentors. Ook vrouwelijke agenten werden opgeleid, zij het gescheiden van de mannen, omdat het in de praktijk moeilijk bleek gemengde opleidingen te geven. Ondanks een *track-and-trace*-systeem bleek het moeilijk te garanderen dat door Nederlanders opgeleide agenten niet buiten Kunduz werden ingezet. In het najaar van 2012 werden toch agenten buiten de provincie geplaatst. Met het merendeel werd contact gelegd en vastgesteld dat zij geen offensieve taken uitvoerden.

In de praktijk was het echter de vraag of aan de eisen van de Tweede Kamer kon worden voldaan. In ieder geval kostte het ‘volgen’ van de opgeleide agenten veel tijd. Naast de achtweekse basisopleiding verzorgden *Police Operational Mentoring and Liaison Teams* (POMLT's) de *training-on-the-job*. Hiervoor gingen zes teams, bestaande uit marechaussees, infanteristen en ondersteuners zoals genisten, Kunduz-stad in om de Afghaanse agenten op hun *police stations* en tijdens patrouilles bij te staan. Ook gaven zij op veilige trainingslocaties de tienweekse vervolgopleiding. In totaal hebben 385 mannelijke en vrouwelijke Afghaanse agenten deze ‘Nederlandse’ vervolgopleiding afgerond. Centraal in de theorie- en praktijkoverdracht aan de Afghaanse agenten stond het begrip ‘*community policing*’.

Aanvankelijk was voorzien dat de PTG-missie tot medio 2014 zou duren. Maar omdat Duitsland, de belangrijkste partner van Nederland die bovendien voor de veiligheid in het gebied zorgde, vrij abrupt besloot zich al in 2013 uit Afghanistan terug te trekken, beëindigde ook Nederland voortijdig de bijdrage in Kunduz. Wel liep het rechtstaatprogramma met Nederlandse financiële steun nog door tot eind 2014, onder auspiciën van de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. Daarna werd het programma in afgeslankte vorm nog tot eind 2017 voortgezet.

Tijdens de trainingsmissies in Kunduz werkten de Nederlanders vooral samen met Afghanen van de veiligheidsdiensten (leger, politie) en van de juridische instellingen. Ook had men deels lokaal geworven tolken in dienst. Ook op de kampen in Kunduz en Mazar was lokaal ingehuurd personeel actief, zoals bijvoorbeeld schoonmakers, maar die waren meestal in dienst van coalitiegenoten. De hieronder te bespreken RSM laat grosso modo eenzelfde beeld zien.⁵⁹⁰

Na ISAF: de Resolute Support Mission (RSM)

Op 1 januari 2015 eindigde de *International Security Assistance Force* in Afghanistan. De aanzet hiertoe werd in 2010 tijdens een NAVO-top in Lissabon gegeven. Daar viel het besluit dat de verantwoordelijkheid voor de veiligheidssituatie in Afghanistan tussen 2011 en 2014 fasegewijs zou worden overgedragen aan de *Afghan National Defence and Security Forces* (ANDSF). Tegelijkertijd zou de aanwezigheid van de ISAF-troepen – in 2010 waren er nog ongeveer 130.000 man verdeeld over meer dan 400 bases – stap voor stap tot nul worden gereduceerd. Tot een volledige terugtrekking van de NAVO kwam het echter nog niet. Op 1 januari 2015 ging namelijk een NAVO-operatie van start, *Resolute Support of Resolute Support Mission* (RSM) geheten.⁵⁹¹

RSM diende de ANDSF bij te staan door het uitvoeren van een zogeheten *train, advise, and assist* (TAA)-missie. De nadruk van de NAVO-bijdrage verschoof hiermee expliciet van het ‘schouder aan schouder opereren’ naar het ‘over de schouder meekijken’; en van meevechten naar *mentoring*. Gevechtsoperaties en offensieve acties kwamen daarmee formeel ten einde voor de coalitie. Het nadrukkelijke doel van RSM was bij te dragen aan een professioneel en zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat ook op lange termijn in staat zou blijken de veiligheid in het land te waarborgen en weerstand te bieden aan de OMF.

Ten tijde van de overgang van ISAF naar RSM hanteerde de NAVO de term ‘fragiele stabiliteit’ om de veiligheidssituatie in Afghanistan te duiden. Tijdens de ISAF-missie daalde het aantal geweldsincidenten met name sinds 2010 weliswaar gestaag, maar toch wisten de taliban en andere OMF hun invloed in rurale gebieden te versterken, deels op niet-gewelddadige wijze. Zo sloten ANDSF-troepen reeds vóór 2015 op lokaal niveau vaak niet-aanvalsverdragen met talibancommandanten om de vrede te bewaren of op zijn minst grote aanvallen te voorkomen.

⁵⁹⁰ ‘Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan. Post-missie beoordeling’. Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2019. <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz> (geraadpleegd mei 2023)

⁵⁹¹ Handelingen Tweede Kamer (2013-2014) 29521/Nr. 254. Artikel-100 brief inzake Nederlandse inzet Resolute Support Mission, 1 september 2014.

Daarnaast kregen de OMF grotere bewegingsvrijheid door de afbouw van ISAF, terwijl hun capaciteiten om grootschalige aanvallen op Afghaanse veiligheidstroepen uit te voeren lokaal toenamen. De terugtrekking van ISAF en de relatief zwakke positie van de centrale regering zorgden er tevens voor dat, naast taliban en Al Qa'ida-groepen, ook nieuwere lokale milities zich in het machtsvacuüm buiten de grote steden konden positioneren. De Afghaanse overheid werd op die manier erg afhankelijk van de steun van lokale *powerbrokers* en hun strijders. In deze complexe en gespannen veiligheidscontext ging RSM van start.

De juridische basis voor RSM werd op 30 september 2014 gelegd door ondertekening van enkele kerndocumenten: een *Bilateral Security Agreement* (BSA) tussen Afghanistan en de Verenigde Staten en een *Status of Forces Agreement* (SOFA) getekend door de Afghaanse president Ashraf Ghani, die kort daarvoor Karzai was opgevolgd, en door Maurits Jochems, de *Senior Civilian Representative* van de NAVO in Afghanistan. De BSA en de SOFA zetten de voorwaarden uiteen waaronder de NAVO-troepen in Afghanistan werkten en belichtten welke TAA-activiteiten zij zouden uitvoeren. De overeenkomsten werden verder in internationaal juridische zin bekrachtigd door de VN-Veiligheidsraad met resolutie 2189 van 12 december 2014. RSM moest dus als *non-combat mission* de Afghaanse veiligheidstroepen en -instellingen helpen bij het ontwikkelen van hun capaciteiten om Afghanistan en de Afghaanse bevolking op de lange termijn te kunnen beschermen.

Bij aanvang van de missie hadden de NAVO en de Afghaanse overheid voor ogen dat RSM twee jaar zou duren en drie opeenvolgende fases zou omvatten. Fase 1 werd gekenmerkt door een zogenoemd *hub and spokes*-model van verschillende *Train Advise and Assist Commands* (TAAC's). De *hub* werd gevormd door een centrale NAVO-aanwezigheid in Kaboel (HQ RSM/TAAC-Capital). De *spokes* werden gevormd door de NAVO-staven in vier omringende regio's die elk direct een *Afghan National Army* (ANA) *Corps* (legerkorps) ondersteunden: Mazar-i-Sharif in het noorden (TAAC-North), Herat in het westen (TAAC-West), Kandahar in het zuiden (TAAC-South) en Laghman in het oosten (TAAC-East). Naast de VS lag de bevelvoering van RSM bij een aantal *Framework Nations*, die elk het commando voerden over een TAAC. De Verenigde Staten voerden het commando over TAAC-East en TAAC-South, veelal gezien als de onrustigste gebieden in Afghanistan; Duitsland nam de verantwoordelijkheid voor TAAC-North; Italië had het commando over TAAC-West; en Turkije was verantwoordelijk voor TAAC-Capital. Vanuit de TAAC's voerden de NAVO-troepen hun activiteiten uit met adviesteams. Het eerste team adviseerde het politieapparaat, gevormd door de *Afghan National Police* (ANP), de *Afghan Civil Order Police* (ANCOP) en de *Afghan Border Police* (ABP). Het tweede adviesteam werkte met de ANA. De transitie naar Fase 2, het zogenaamde *Kabul-centric model*, zou op 31 december 2015 afgerond moeten zijn. In deze fase zou er enkel op landelijk institutioneel niveau geadviseerd worden vanuit de hoofdstad Kaboel. Dit zou worden gevolgd door Fase 3: de terugtrekking van de NAVO-troepen uit Afghanistan.

De resultaten van de missie vielen echter tegen, mede omdat van Afghaanse kant de noodzakelijke hervormingsmaatregelen uitbleven of onvoldoende van de grond kwamen. Tijdens de NAVO-top in Warschau in 2016 werd daarom besloten RSM te verlengen en het aantal coalitietroepen weer te verhogen van 13.000 naar 16.000. Op een latere NAVO-meeting op 29 juni 2017 werd bepaald dat RSM in Fase 1 zou blijven tot minstens 2020. Toen de missie in 2021 beëindigd werd, was Fase 2 nog steeds niet bereikt.

Nederland in RSM

Op 1 september 2014 informeerde het kabinet Rutte II de Tweede Kamer over het voornemen van Nederland om bij te dragen aan RSM. In lijn met de aard van deze nieuwe missie lag de focus op het leveren van adviseurs. De Nederlandse bijdrage werd aanvankelijk beperkt tot maximaal honderd militairen, verdeeld over de NAVO-staven in Kaboel (HQ RSM) en Mazar-i-Sharif (TAAC-N). Aan deze beperking werd vastgehouden bij de eerste twee verlengingen, maar bij de laatste verlenging (aangekondigd op 15 juni 2018) werd de Nederlandse bijdrage geïntensiveerd en het aantal troepen verhoogd van 100 naar 160.

De aanvulling van 60 militairen was bedoeld voor de ondersteuning en begeleiding van de *Afghan Special Security Forces* en werd gevormd door elkaar afwisselende rotaties van het Korps Commandotroepen (KCT) en de Netherlands Maritime Special Operations Force (NLMARSOF).

De Nederlandse bijdrage aan RSM was gericht op de regio noord en viel derhalve grotendeels onder HQ TAAC-N, met Duitsland als *Framework Nation*. Op TAAC-N waren twintig landen vertegenwoordigd met in totaal ongeveer 1.700 militairen, van wie de meerderheid (ongeveer 900) Duits was. De Nederlanders in TAAC-N waren verspreid over HQ TAAC-N in de stad Mazar-i-Sharif en Camp Marmal, een locatie van de Afghaanse krijgsmacht waar de Duitsers al jaren een sterke aanwezigheid hadden. Vanuit dit kamp gingen dagelijks teams van adviseurs samen met *Force Protection* eenheden de poort uit om Afghaanse veiligheidsfunctionarissen te adviseren op het gebied van planning, logistiek, bedrijfsvoering en gender. In TAAC-N werd gebruikgemaakt van twee adviesteams waaraan Nederland bijdroeg. Het eerste team ondersteunde het politieapparaat in en rondom Mazar, specifiek de hoofdkwartieren van de ANP, de ANCOP en de ABP. Het tweede adviesteam bezocht dagelijks het hoofdkwartier van het *209th Corps* van de ANA en opleidingscentra. Op Nederlands initiatief werden voor het *209th Corps* stafcursussen gestart. De focus op de ANA had wel een nadeel: het politieapparaat kreeg relatief weinig aandacht. Het vinden van de balans tussen de twee veiligheidsorganisaties stond daarmee onder druk. En die druk nam verder toe toen in 2016 het takenpakket uitgebreid werd door de toevoeging van de provincie Kunduz.

In de eerste helft van 2016 werd een *expeditionary train, advise, and assist* (eTAA) in Kunduz toegevoegd aan TAAC-N, primair om de talibanaanvallen in het gebied tegen te houden en de val van Kunduz-stad te voorkomen. Deze eTAA werd, met name vanaf december 2016, geconcentreerd in de zone waar de 20^e Divisie van het *209th Corps* was gestationeerd. De eTAA kreeg een plek op Camp Pamir van de ANA. In tegenstelling tot de TAA in en rondom Mazar kwamen de ANDSF-vertegenwoordigers, hoofdzakelijk van de divisie, naar Camp Pamir toe – buiten de poort treden was dus vaak niet nodig. De Nederlandse bijdrage aan de eTAA in Kunduz was overigens incidenteel.

Het werd al snel duidelijk dat de (e)TAA-inspanningen een kwestie van de lange adem zouden zijn. De Nederlandse RSM-commandanten rapporteerden voorzichtig en soms zelfs negatief over de ontwikkeling van de Afghaanse strijdkrachten en de effectiviteit van RSM. Ook de welig tierende corruptie verontrustte hen. Door deze problemen slaagde de ANDSF, die ook door desertie werd geplaagd, er na 2015 niet in een overwicht te krijgen. De OMF – bestaande uit onder andere de taliban, het Haqqani-netwerk en de nieuwe groepering *Islamic State in Khorasan Province* (IS-K) – wonnen gestaag aan invloed.

De regering-Ghani zag de *Afghan Special Security Forces* (ASSF) als een instrument om het tij te helpen keren. In reactie op verzoeken van de NAVO, de VS en de Afghaanse regering vergrootte Nederland, als gezegd, in 2018 zijn bijdrage aan RSM met 60 man, met het specifieke doel de ASSF te gaan bijstaan. Dit in nauwe samenwerking met Duitse SOF-eenheden. Duitsland en Nederland formeerden gezamenlijk een *Special Operations Advisory Team* (SOAT) bestaande uit SOF-adviseurs en ondersteunende troepen. De Nederlandse component binnen SOAT, die afwisselend uit commando's en mariniers bestond, leverde vooral een bijdrage aan de training van de speciale Afghaanse politie-eenheid ATF-888 (Triple 8), die dienstdeed als arrestatieteam. Dit gebeurde door advisering in de opleidingen en door begeleiding op afstand bij operaties, waaronder *high risk arrests* van talibankopstukken. Deze Nederlandse SOF-bijdrage kwam door de terugtrekking van de NAVO-troepen en de opmars van de taliban in 2021 vroegtijdig ten einde.⁵⁹²

⁵⁹² Handelingen Tweede Kamer (2017-2018) 27925/Nr. 630. Besluit intensivering en verlenging bijdrage aan RSM, 15 juni 2018.

Onder de Amerikaanse presidenten Trump en Biden werd het voornemen van de Verenigde Staten om zich terug te trekken uit Afghanistan steeds concreter. Zonder de Afghaanse regering hierin te kennen, sloten de VS onder Trump op 29 februari 2020 een akkoord met de taliban. Dit leidde tot de aankondiging dat alle NAVO-troepen in mei 2021 teruggetrokken zouden worden. Onder Biden werd dit moment nog wel verschoven naar 11 september 2021. Het uitstel zou volgens de VS de NAVO in staat stellen RSM op ordentelijke wijze af te sluiten. Maar zodra de intentie om te vertrekken duidelijk werd, versnelden de talibantroepen hun opmars. Binnen enkele maanden vielen de belangrijkste Afghaanse steden in hun handen en overrompelden zij de ANDSF compleet. Ondanks jarenlange trainingen en miljarden dollars kostende materieel- en wapenleveranties, stortte het Afghaanse leger in verbazingwekkend korte tijd volledig in. In augustus 2021 namen de taliban de Afghaanse hoofdstad Kaboel in, ontvluchtte president Ghani het land en nam een nieuwe talibanregering de macht over. Zij riep het land uit tot 'Islamitisch Emiraat van Afghanistan', dezelfde naam die het land in de jaren negentig had gekregen.

In reactie op de snel verslechterende omstandigheden had Nederland in het voorjaar van 2021 80 extra militairen naar Afghanistan gestuurd om voor de redeployment van de Nederland RSM-eenheden en hun materieel te zorgen. De laatste Nederlandse RSM-troepen verlieten eind juni Afghanistan, anderhalve maand voor de val van Kaboel. Vervolgens waren Nederlandse militairen tot 26 augustus betrokken bij de evacuatie van ambassadepersoneel, burgers met een Nederlandse nationaliteit en samenwerkingspartners vanaf het vliegveld van Kaboel, die volgde op de machtsovername door de taliban van 15 augustus. Veel Afghanen die jarenlang met de buitenlanders hadden samengewerkt, vreesden voor hun leven onder het nieuwe bewind en probeerden het land te ontvluchten.⁵⁹³

Tot besluit

Nederland leverde in de jaren 2001-2021 een inspanning van naar schatting 2,5 miljard euro aan de wederopbouw van Afghanistan. Het had de dood van 25 militairen te betreuren; een veelvoud van dit aantal raakte zwaargewond. Bijna 30.000 Nederlanders, voornamelijk militairen, zijn in het land actief geweest. Nederland, dat daarnaast betrokken was bij een veelheid aan ontwikkelingsprojecten, ondersteunde direct en indirect het werk van een groot aantal ngo's, waaronder Cordaid, Oxfam Novib en Save the Children, en andere, deels internationale organisaties, zoals Artsen zonder Grenzen. De laatste jaren was het Nederlands ontwikkelingsbeleid vooral gericht op veiligheid en rechtsorde, vrouwenrechten en gendergelijkheid. De vraag naar de resultaten die Nederland in Afghanistan heeft geboekt, laat zich niet eenvoudig beantwoorden. Om te beginnen, valt de specifiek Nederlandse inbreng niet altijd goed te scheiden van de inspanningen van de internationale gemeenschap in haar geheel en van die van de Afghaanse bevolking zelf. Sowieso zijn meer onderzoek en deels ook meer tijd (en distantie) nodig om tot een afgewogen oordeel te kunnen komen. Wel staat vast dat er plaatselijk, waaronder in Uruzgan, op het gebied van veiligheid, bij de bevordering van goed bestuur, bij het faciliteren van onderwijs en op sociaaleconomisch vlak successen zijn geboekt, maar deze zijn voor een aanzienlijk deel, zoals het zich nu laat aanzien, tijdelijk gebleken.

In 2019 werd het aantal Afghanen in Nederland en Nederlanders met een Afghaanse afkomst geschat op circa 50.000, voornamelijk vluchtelingen uit de jaren tachtig en negentig en hun kinderen. Hun aantal zal de komende jaren nog stijgen. Wat er in de toekomst ook gebeurt, Nederland en Afghanistan zullen nauw met elkaar verbonden blijven.

⁵⁹³ Handelingen Tweede Kamer (2021-202) 27925/Nr. 882/Bijlage 1014517, Eerste analyse van de evacuatie uit Afghanistan, 12 december 2021.

Missieoverzicht Afghanistan, Nederlandse militaire bijdragen (2002-2021)

Periode	Nederlandse militaire bijdragen	
2002-2003	interdictie operaties Arabische Zee (fregatten en onderzeeboten)	OEF
2002-2003	de luchtmobiele compagnieën in Kabul	ISAF
2002-2003	verkenningsspeloton Korps Commandotroepen	ISAF
2002	het medisch detachement Oman	OEF
2002	het KDC-10 detachement Qatar	OEF
2002-2003	de European Participating Airforces (F-16's) te Manas, Kirgizië	OEF
2002-2003	Orion detachement Minhad, VAE	OEF
2003	het legerkorps hoofdkwartier als HQ ISAF in Kabul	ISAF
2004-2005	interdictie operaties Arabische Zee (fregat, onderzeeboot, bevoorradingsschip)	OEF
2004-2005	het Apache-detachement in Kabul	ISAF
2004-2006	het Provinciaal Reconstructie Team (PRT) in Baghlan	ISAF
2004	het F-16/KDC-10 detachement in Manas	ISAF
2004	het Light Infantry Detachment PRT Kunduz (Duits PRT)	ISAF
2005-2006	het F-16 detachement in Kabul	ISAF
2005	bijdrage aan de Election Support Force in Mazar-e Sharif (een mariniersbataljon, Chinook-detachement en veldhospitaal)	ISAF
2005-2006	de Taakgroep Speciale Troepen te Kandahar	OEF
2006	de Deployment Task Force (DTF) in Kandahar en Uruzgan	ISAF
2006-2007	het hoofdkwartier Regional Command South in Kandahar (generaal-majoor Van Loon)	ISAF
2006-2010	de Air Task Force (ATF) in Kandahar en Uruzgan	ISAF
2006-2010	de Task Force Uruzgan (TFU)	ISAF
2008-2009	nogmaals Regional Command South in Kandahar (generaal-majoor De Kruijff)	ISAF
2009-2010	C-130 detachement Ver. Arabische Emiraten / Forward Support Element Mirage	ISAF
2009-2010	Special Forces Taakgroep / Task Force 55	ISAF
2010	Redeployment Task Force Uruzgan	ISAF
2009-2010	bijdrage 1 (NLD/DEU) HRF HQ aan HQ ISAF, Kabul	ISAF
2011	Deployment Element (DE) Kunduz	ISAF
2011-2013	Politietraining Taakgroep (PTG) Kunduz	ISAF
2011-2013	Politietrainingsmissie Kabul - Kunduz	EUPOL
2011-2014	Air Task Force / F-16 detachement Mazar-e Sharif	ISAF
2013-2014	bijdrage 1 (NLD/DEU) HRF HQ aan HQ ISAF, Kabul	ISAF
2015-2021	bijdrage aan post-ISAF Resolute Support Mission (stafofficieren TAAC-North, trainers, FPcoy, MedTF, NSE)	RSM
2018-2021	Duits-Nederlands Special Operations Advisory Team (SOAT)	RSM
2021	Redeployment eenheid RSM	RSM
2021	Non-Combatant Evacuation operatie Kabul (NEO Kabul)	RSM

OEF = Operation Enduring Freedom
 ISAF = International Security Assistance Force
 EUPOL = European Union Police (Mission)
 RSM = Resolute Support Mission

Bijlage 4: Uitvoering evacuatieoperatie door andere landen

1. Inleiding

In de hoofdtekst van dit rapport is beschreven op welke wijze Nederland uitvoering heeft gegeven aan de evacuatieoperatie uit Afghanistan. In deze bijlage is uitgewerkt hoe enkele andere landen hun evacuatieoperaties hebben voorbereid en uitgevoerd in de tweede helft van augustus 2021 en wat hun inzet was voor overbrenging van mensen vanaf september 2021. Opvallende verschillen en overeenkomsten met de evacuatieoperatie en de overbrenging zoals Nederland die uitgevoerd heeft, komen in deze bijlage aan de orde.

In de paragrafen 2 tot en met 4 worden achtereenvolgens de evacuatieoperaties van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk geschetst. Deze landen zijn geselecteerd omdat veelvuldig naar deze landen is verwezen in de Tweede Kamer, in de media en tijdens de gesprekken met de commissie. Naast deze drie landen hebben gesprekspartners ook aandacht gevraagd voor enkele facetten van de evacuatieoperaties van andere landen, te weten: Australië, Canada, Finland, Noorwegen en de Verenigde Staten. Dit komt in paragraaf 5 aan bod.

De verkenning van de uitvoering van evacuatieoperaties door andere landen is met name verricht op basis van het bestuderen van schriftelijke bronnen. Om antwoord te krijgen op enkele specifieke vragen over de Duitse evacuatieoperatie is een delegatie van de commissie naar Berlijn afgereisd. Daar is gesproken met vertegenwoordigers van de Duitse parlementaire commissie die onderzoek doet naar de wijze waarop Duitsland de evacuatieoperatie heeft uitgevoerd, met medewerkers van de Duitse ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en met vertegenwoordigers van de Nederlandse ambassade in Berlijn. Voor het beantwoorden van enkele vragen over de Franse evacuatieoperatie is informatie opgevraagd bij het *Centre de Crise et de Soutien*, bij de Franse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en bij de voormalige ambassadeur van Frankrijk in Kaboel.

2. Verenigd Koninkrijk

2.1 Inleiding

In de Tweede Kamer, de media en door gesprekspartners is regelmatig aangegeven dat het Verenigd Koninkrijk de evacuatieoperatie efficiënt en effectief heeft uitgevoerd. Zo zouden de Britten eerder dan andere landen zijn gestart met het uitvliegen van Afghanen die voor hen hebben gewerkt, zouden ze de processen tijdens de evacuatieoperatie beter op orde hebben en waren ze in staat om tijdens de hele evacuatieperiode op het vliegveld HKIA aanwezig te blijven. Deze onderwerpen komen in deze paragraaf aan bod.

2.2 Hoofdlĳn

Het Verenigd Koninkrijk is sinds 2002 actief geweest in Afghanistan. De Britten hebben na de Verenigde Staten de grootste militaire aanwezigheid en de grootste ambassade in Afghanistan. Het land bereidt in 2021 dan ook een grote evacuatie voor. Het Verenigd Koninkrijk zet tijdens de zogeheten operatie Pitting in augustus 2021 1.000 militairen in en evacueert in die periode ongeveer 15.000 personen. Het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken neemt het voortouw in de crisisorganisatie en werkt samen met het Britse ministerie van Defensie en het hoofdkwartier van de Britse luchtmacht, landmacht en marine. Na augustus 2021 gaat het VK door met een overbrengingsproject.⁵⁹⁴

2.3 Tijdlijn

Hieronder en op de volgende pagina is een tijdlijn opgenomen met de hoofdpunten van de voorbereiding en de uitvoering van de evacuatieoperatie door het Verenigd Koninkrijk.

Datum/periode	Gebeurtenis
2010 tot eind 2020	Het VK biedt diverse ondersteuningsmaatregelen aan voor Afghanen die in dienst zijn of waren van de Britse overheid, op basis van de <i>Intimidation Scheme</i>
Februari 2020	- De <i>National Security Council</i> start interdepartementale overleggen over de consequenties van het Doha-akkoord tussen de VS en de Taliban - Britse inlichtingendiensten ontwikkelen scenario's voor de situatie in Afghanistan. In het meest waarschijnlijke scenario blijven de regering en Kaboel overeind tot tenminste eind 2021
Maart 2020	Het VK start met voorbereiden van een mogelijke militaire evacuatie en ambassadesluiting. Bestaande NEO-plannen worden aangepast en raken later (vanaf januari 2021) bekend als operatie Pitting
December 2020	Het VK kondigt een regeling aan die in april 2021 start: de <i>Afghan Relocations and Assistance Policy</i>
April 2021	- De <i>Afghan Relocations and Assistance Policy</i> start. Ook Afghanen zonder een rechtstreeks dienstverband met de Britse overheid komen in aanmerking voor overbrenging of ondersteuning - De Amerikanen en NAVO kondigen aan de troepen uiterlijk 11 september terug te trekken - Het VK versnelt de planning voor operatie Pitting en zet een Afghanistan Task Force op om de ambassade overeind te houden. Het VK sluit een overeenkomst met het Baron Hotel, om die locatie indien nodig te gebruiken voor de afhandeling van evacuaties
Mei en juni 2021	De Britse ambassade in Kaboel sluit gedeeltelijk en wordt afgeschaald op andere plekken
8 juli 2021	De Britse premier spreekt het Lagerhuis toe: de Taliban kunnen geen militaire overwinning behalen
Begin augustus 2021	- De Britse ambassadeur waarschuwt Londen dat een gevaarlijke fase gaat beginnen - De Britse ministeries bezoeken Dubai om een luchtbrug voor te bereiden - Het Britse reisadvies wordt aangescherpt en Britten worden gewaarschuwd niet uit te gaan van hulp van de overheid indien het helemaal misloopt
11 augustus 2021	Het Britse ministerie van BZ is niet langer in staat de zorgplicht voor ambassadepersoneel uit te voeren. De ambassade krijgt de opdracht om te sluiten. Dit neemt enkele dagen in beslag
12 augustus 2021	De VS kondigen aan hun ambassade te verplaatsen naar het vliegveld. Het VK versnelt daarop de ambassadesluiting
13 augustus 2021	- De Britse crisisorganisatie start. Er worden mailboxteams en belteams opgezet - Het Britse ministerie van Defensie kondigt aan 600 extra Britse militairen naar Kaboel te sturen om de aanstaande evacuatieoperatie te begeleiden en het vliegveld te bewaken
14 augustus 2021	De VS informeren de Britten over een verwachte aanval van de Taliban op Kaboel, binnen 48 uur. Het VK rondt de ambassadesluiting vervoegd af en het Britse personeel vertrekt diezelfde dag naar het vliegveld

⁵⁹⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verenigd Koninkrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Britse evacuatie uit Afghanistan*. 29 oktober 2021.

Datum/periode	Gebeurtenis
15 augustus 2021	• Het overgrote deel van de uitgezonden ambassademedewerkers wordt Kaboel uitgevlogen vanwege een verhoogde dreiging. Een klein team blijft achter • De evacuatieoperatie Pitting start
16 augustus 2021	• Het VK stuurt nog 200 extra militairen naar Kaboel om de VS te helpen het vliegveld te beveiligen • De Britse minister van BZ besluit tijdelijk immigratieregels te versoepelen
17 augustus 2021	Een <i>rapid deployment team</i> van het Britse BZ arriveert in Kaboel om de evacuatieoperatie te begeleiden
19 augustus 2021	De Britse minister van BZ bevestigt dat kwetsbare Afghanen zonder direct dienstverband met de Britse overheid geëvacueerd kunnen worden. De minister komt ook terug op een eerder besluit om Afghaanse ambassadebeveiligers niet te evacueren omdat zij via een contractor werken. Vanaf deze datum komen zij wel in aanmerking voor evacuatie
26 augustus 2021	Evacuatieoperatie Pitting komt ten einde
28 augustus 2021	Het laatste Britse civiele personeel vertrekt uit Kaboel. Kort daarna vertrekken de laatste Britse militairen
September 2021	Het VK kondigt de ondersteuningsregeling <i>Warm Welcome</i> aan voor Afghanen die zich via de <i>Afghan Relocations and Assistance Policy</i> in het VK vestigen
29 september 2021	De Britse crisisorganisatie eindigt
6 januari 2022	De <i>Afghans Citizens Resettlement Scheme</i> start. Het programma richt zich op bijzonder kwetsbare personen die het VK hebben geholpen in Afghanistan, op mensen die tijdens de evacuatieoperatie waren opgeroepen maar het vliegveld niet konden bereiken, en op referenten van de VN
22 mei 2022	De parlementaire <i>Foreign Affairs Committee</i> publiceert een kritisch rapport over de voorbereiding van de evacuatieoperatie
19 juli 2022	De regering publiceert een reactie op het rapport van de parlementaire commissie

2.4 Aanloop naar de evacuatieoperatie

In februari 2020 start de *National Security Council* met interdepartementale overleggen over de implicaties van het Doha-akkoord voor de Britse betrokkenheid in Afghanistan. De premier en vakministers maken deel uit van deze overleggen.⁵⁹⁵

Britse inlichtingendiensten verzamelen zich in de *Joint Intelligence Committee*. Vanaf het Doha-akkoord in februari 2020 ontwikkelen zij scenario's voor de ontwikkelingen in Afghanistan. In het volgens hen meest waarschijnlijke scenario blijven de Afghaanse regering en de stad Kaboel overeind tot tenminste eind 2021. Volgens dat scenario kan de Britse diplomatieke aanwezigheid tot die tijd in Afghanistan worden voortgezet. Een ander scenario gaat uit van een snelle ineenstorting, een *collapse*, maar dat scenario wordt dusdanig onwaarschijnlijk geacht, dat hiermee geen rekening wordt gehouden in de planning.⁵⁹⁶

In maart 2020 start het Verenigd Koninkrijk met het ontwikkelen van plannen voor een mogelijke militaire evacuatie. De sluiting van de ambassade wordt hierin meegenomen. De ambassade beheert ongeveer 130 gebouwen (waaronder kantoren, woningen, accommodatie-units en veiligheidsposten). Er werken op dat moment nog meer dan 800 medewerkers op de ambassade. Bestaande plannen voor een *non-combattant evacuation operation* (NEO) worden aangepast en staan vanaf januari 2021 bij betrokkenen bekend als operatie Pitting. De plannen zijn dan nog niet publiekelijk bekend.⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 5-6.

⁵⁹⁶ House of Commons Defence Committee, 17 mei 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*. 11; Joint committee on the National Security Strategy, 20 oktober 2021, *Oral evidence: Work of the National Security Adviser*.

⁵⁹⁷ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 3, 10.

Als president Biden en de NAVO in april 2021 aankondigen hun troepen uiterlijk 11 september 2021 terug te trekken, versnellen de Britten de planning voor operatie Pitting. Het ministerie van Defensie gaat ervan uit dat zij naast Britten ook 290 tot 829 Afghanen en hun gezinnen moeten evacueren die aanspraak maken op de zogeheten ARAP-regeling, waarbij ze verwachten dat het precieze aantal laag in die bandbreedte uitvalt. Deze *Afghan Relocations and Assistance Policy* start per 1 april 2021. Onder de regeling kunnen Afghanen naar het VK worden overgebracht als zij, bijvoorbeeld als tolk, een betekenisvolle rol voor de Britse overheid hebben vervuld en gevaar lopen vanwege hun werk voor het Verenigd Koninkrijk. In de praktijk zal dit aantal veel hoger uitvallen.⁵⁹⁸

Het ministerie van Buitenlandse Zaken start eind april 2021 ook een *Afghanistan Transition Task Force* die de opdracht krijgt om praktische problemen aan te pakken zodat de ambassade in Kaboel kan blijven functioneren. Als onderdeel van de voorbereidingen voor operatie Pitting worden intussen wel opties uitgewerkt voor het verkleinen, verplaatsen of sluiten van de ambassade. Ook sluiten de Britten een overeenkomst met het Baron Hotel, dat indien nodig zal fungeren als de centrale locatie voor de afhandeling van evacuaties.⁵⁹⁹

In mei en juni 2021 nemen de taliban meer districten in en bedreigen zij provinciale hoofdsteden. De Britten versnellen wederom de planning voor operatie Pitting en maken continuïteitsplannen voor de ambassade in Kaboel. Het aantal Britse medewerkers dat tegelijkertijd op de ambassade mag werken, wordt teruggebracht van 115 naar 75. Vanaf juni beoordeelt het ministerie van Buitenlandse Zaken wekelijks of zij nog in staat is om de zorgplicht voor het ambassadepersoneel na te komen. Vanaf juni sluit het ministerie ook steeds meer onderdelen van de ambassade.⁶⁰⁰

Op 8 juli bevestigt de Britse premier dat vrijwel alle Britse troepen Afghanistan hebben verlaten en zegt hij in het Lagerhuis: '(...) *There is no military path to victory for the taliban.*' ['De taliban kunnen geen militaire overwinning behalen.'] Deze uitspraak zal later leiden tot kritiek in het Lagerhuis.

Naderhand geeft de regering diverse verklaringen voor de verkeerde inschatting: De overheid had een te beperkte focus op contraterrorisme, de inlichtingenpositie was verslechterd na de militaire terugtrekking en de overheid had teveel vertrouwen in het Afghaanse leger.⁶⁰¹

De Britse ambassadeur in Afghanistan waarschuwt op 2 augustus dat een nieuwe gevaarlijke fase van het conflict in Afghanistan op het punt staat te beginnen. Vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie bezoeken Dubai om een veilige locatie op te zetten voor een luchtbrug. Ook publiceert het ministerie van Buitenlandse Zaken op 6 augustus een aangescherpt reisadvies. Het reisadvies voor Afghanistan was in april 2021 al rood, maar nu roept het ministerie alle Britten op om onmiddellijk het land te verlaten. Zij worden gewaarschuwd niet uit te gaan van hulp van de overheid in het geval het helemaal mis zou lopen, vanwege de beperkte capaciteit van de Britse ambassade in Kaboel.⁶⁰²

⁵⁹⁸ House of Commons Defence Committee, 17 mei 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*. 15.

⁵⁹⁹ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 6.

⁶⁰⁰ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 11.

⁶⁰¹ House of Commons Defence Committee, 17 mei 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*. 10.

⁶⁰² House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 7-8; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verenigd Koninkrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Britse evacuatie uit Afghanistan*. 29 oktober 2021.

Op 11 augustus geeft het ministerie van Buitenlandse Zaken aan dat het niet langer in staat is om de zorgplicht voor het ambassadepersoneel na te komen. Het ministerie maakt deze inschatting op basis van de snelle veroveringen van provinciale hoofdsteden en de steeds groeiende dreiging rondom Kaboel. De ambassade krijgt de opdracht om te sluiten. Volgens het sluitingsplan heeft de ambassade hier zeven tot acht dagen de tijd voor, maar dit wordt versneld zodra de Amerikanen op 12 augustus aankondigen dat zij hun ambassade verplaatsen naar HKIA.⁶⁰³

Op 13 augustus start de Britse crisisorganisatie, die tot 29 september actief zal blijven. Het ministerie van Buitenlandse Zaken coördineert deze organisatie. Het ministerie van Defensie, het Britse centrum voor militaire operaties en de Britse grensbewaking nemen hieraan deel. Er worden mailboxteams en belteams opgezet om evacuatieverzoeken te behandelen. Zij beantwoorden bijna 50.000 telefoontjes in de crisisfase.⁶⁰⁴

Naderhand zullen diverse medewerkers, die zich bezighielden met de mailboxen, tegenover de parlementaire commissie verklaren dat er geen goed overzicht was en er geen duidelijke procedures waren voor het behandelen van de inkomende berichten.⁶⁰⁵ De regering erkent in een reactie op een conceptrapport van de parlementaire commissie dat het ministerie van Buitenlandse Zaken met capaciteitsproblemen kampte en dat niet iedereen die betrokken was bij het managen van de crisis ervaring had met crisismanagement.⁶⁰⁶

Op 13 augustus kondigt het Verenigd Koninkrijk ook publiekelijk operatie Pitting aan, die op 15 augustus van start zal gaan. Het ministerie van Defensie laat weten 600 extra Britse militairen naar Afghanistan te sturen om de evacuatieoperatie in goede banen te leiden en HKIA te bewaken. Britse media publiceren op 13 augustus over de uitzending van deze versterking.⁶⁰⁷

De druk om de ambassade snel te sluiten neemt toe als de Verenigde Staten op 14 augustus met de Britten het bericht delen dat zij verwachten dat de taliban binnen 48 uur Kaboel zullen aanvallen, dat de Amerikanen het vliegveld in die situatie niet kunnen verdedigen, en dat naar schatting slechts 500 van de 40.000 Afghaanse veiligheidstroepen Kaboel willen verdedigen. De Britten sluiten de ambassade op 14 augustus. Al het Britse personeel vertrekt diezelfde dag naar HKIA.⁶⁰⁸

In de nacht van 14 op 15 augustus besluit de minister van Buitenlandse Zaken vanwege een verhoogde dreiging het overgrote deel van de uitgezonden ambassademedewerkers naar Dubai uit te vliegen. De ambassadeur, zijn beveiligers, de beveiligingsmanager en twee leden van het ambassadebewakingsteam blijven achter.⁶⁰⁹

⁶⁰³ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 11-12.

⁶⁰⁴ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 13-15; Foreign, Commonwealth & Development Office, 9 maart 2022, *Afghanistan Crisis: FCDO Lessons Learned*. 2-6.

⁶⁰⁵ House of Commons Defence Committee, 17 mei 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*. 23.

⁶⁰⁶ Foreign, Commonwealth & Development Office, 9 maart 2022, *Afghanistan Crisis: FCDO Lessons Learned*. 2-6.

⁶⁰⁷ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 13; BBC (2021). *Afghanistan: UK troops sent to get Britons out as Taliban advances*. 13 augustus 2021; Jersey Evening Post (2021). *Operation to evacuate UK nationals from Afghanistan under way*. 13 augustus 2021.

⁶⁰⁸ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 11-12.

⁶⁰⁹ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 14.

Op 17 augustus arriveert een *rapid deployment team* van het ministerie van Buitenlandse Zaken (vergelijkbaar met het Snel Consulair Ondersteuningsteam (SCOT) in Nederland) om snel consulaire werk te verrichten. Dit duurde enkele dagen omdat er minder getraind personeel beschikbaar was vanwege COVID-19. De minister van Defensie zegt achteraf dat er 48 uur lang ‘eigenlijk niemand op de grond aanwezig was’ om consulaire processen te doorlopen en dat daardoor minder mensen geëvacueerd konden worden.⁶¹⁰

2.5 De evacuatieoperatie

Op 15 augustus, de dag dat Kaboel wordt ingenomen door de Taliban, haalt het Verenigd Koninkrijk 200 evacués uit Kaboel, ondanks het beperkte team dat aanwezig is op HKIA. De evacués zijn voornamelijk Britten met hun gezinnen die op afstand worden begeleid door belteams in Londen.⁶¹¹

Op 16 augustus is het niet mogelijk om evacuatievluchten uit te voeren wegens de chaos op het vliegveld. Er worden nog 200 extra militairen naar Kaboel gevlogen om de Amerikaanse troepen te helpen om het vliegveld te beveiligen. In totaal zijn in de tweede helft van augustus meer dan 1.000 Britse militairen ingezet op HKIA. Zij bewaken het vliegveld en helpen bij de evacuatie.⁶¹²

In Londen besluit de minister van Binnenlandse Zaken om tijdelijk een aantal immigratieregels los te laten voor evacués uit Afghanistan. Bepaalde financiële eisen en taalvereisten komen te vervallen. Dit besluit maakt het makkelijker om personen te evacueren. Op 17 augustus kunnen de evacuatieën hervat worden. Die dag landt het *rapid deployment team* in Kaboel en sluit het team zich aan bij het nog aanwezige ambassade-team. Zij nemen hun intrek in het Baron Hotel. De Britten halen evacués binnen via de Abbey Gate.⁶¹³

De crisisorganisatie ontvangt doorlopend verzoeken en berichten van leden van het Lager- en Hogerhuis. Achteraf laat het ministerie van Buitenlandse Zaken weten dat parlementsleden meer dan 40.000 berichten naar BZ hebben gestuurd en dat de capaciteit hierdoor meer onder druk kwam te staan. Aandacht van parlementsleden en andere belangenbehartigers leidt wel tot een extra toezegging dat bijzonder kwetsbare personen ook geëvacueerd kunnen worden. Deze toezegging wordt later geformaliseerd in de *Afghan Citizens Resettlement Scheme* (hierna ACRS).⁶¹⁴

Op 26 augustus eindigt het VK de evacuatieoperatie. De Britten hebben meer dan 15.000 personen geëvacueerd in de tweede helft van augustus, met meer dan 100 vluchten. Onder hen bevinden zich:

- Circa 8.300 Britse paspoorthouders inclusief hun kerngezinnen.
- 891 Afghanen die onder de ARAP-regeling (*Afghan Relocations and Assistance Policy*) vallen (zie paragraaf 2.7).
- Circa 4.000 gezinsleden van Afghanen die onder ARAP vallen.
- 483 bijzonder kwetsbare personen, inclusief hun gezinsleden.⁶¹⁵

De achtergrond van andere evacués maakt het VK niet bekend.

⁶¹⁰ Foreign, Commonwealth & Development Office, 9 maart 2022, *Afghanistan Crisis: FCDO Lessons Learned*. 4.

⁶¹¹ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 14.

⁶¹² House of Commons Defence Committee, 1 februari 2023, *Withdrawal from Afghanistan: Fifth report of session 2022-23*. 13-14; The British Army, 23 augustus 2021, *Global Response Force evacuates over 5,700 people*.

⁶¹³ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 15.

⁶¹⁴ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 23; Foreign, Commonwealth & Development Office, 9 maart 2022, *Afghanistan Crisis: FCDO Lessons Learned*. 4.

⁶¹⁵ House of Commons Defence Committee, 17 mei 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*. 19-20.

Op 28 augustus vertrekt het laatste Britse civiele personeel en kort daarna vertrekken de laatste Britse militairen die nog met de Amerikanen het vliegveld bewaakten.⁶¹⁶

2.6 Nafase

Circa 1.500 opgeroepen personen die onder ARAP vallen, inclusief familieleden, blijven achter in Afghanistan. Onder hen bevinden zich ook Afghaanse ambassade medewerkers. Ook blijven circa 1.200 andere kwetsbare personen inclusief familieleden achter, zoals journalisten en vrouwenrechtenactivisten.⁶¹⁷

In januari 2022 start het VK het ACRS-programma voor bijzonder kwetsbare Afghanen. Het VK spreekt de ambitie uit om 20.000 kwetsbare Afghanen op te vangen via ACRS.⁶¹⁸

In maart 2022 schrijft de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken dat meer dan 3.000 mensen met Britse hulp Afghanistan hebben verlaten sinds het einde van de evacuatieoperatie. Een deel van hen is overgekomen naar het Verenigd Koninkrijk.⁶¹⁹

Volgens cijfers van begin november 2022 zijn sinds augustus 2021 6.600 Afghanen onder de ARAP-regeling overgebracht naar het VK. Daarnaast zijn er op dat moment nog meer dan 72.000 meldingen die nog behandeld moeten worden. De ARAP-regeling blijft open.⁶²⁰

Naast ARAP loopt ook de ACRS-regeling voor kwetsbare Afghanen door in de nafase. In februari 2023, meer dan een jaar nadat de regeling van start is gegaan, zijn 7.600 Afghanen geholpen onder ACRS.⁶²¹

2.7 Evacués

Naast de 8.300 Britse paspoorthouders inclusief hun gezinnen, worden ook veel Afghanen overgebracht die een band met het Verenigd Koninkrijk hebben. Daarvoor zijn diverse regelingen.

Het VK biedt tussen 2010 tot 2020 een regeling aan voor Afghanen die in dienst zijn van (of in het verleden in dienst waren van) de Britse overheid, op grond van de zogeheten *Intimidation Scheme*. Afghanen die zichzelf aanmelden worden individueel beoordeeld en op basis van een kleurenmodel voorzien van ondersteuning. Alleen personen die onmiddellijk en significant gevaar lopen (categorie rood) komen in aanmerking voor overbrenging. Afghanen in de 'oranje' categorie ontvangen een budget om zich elders in Afghanistan of in de regio te settelen. Afghanen met een groene beoordeling ontvangen veiligheidsadviezen. Bij een tussenmeting in 2017 blijkt dat 386 zaken behandeld zijn, waarbij één zaak met 'rood' beoordeeld is. Het ministerie van Defensie geeft in reactie op die tussenmeting aan dat overbrenging als laatste redmiddel gezien moet worden en niet ontworpen is met als achterliggend idee om Afghanen in Britse dienst naar het Verenigd Koninkrijk over te brengen.⁶²²

⁶¹⁶ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 15.

⁶¹⁷ Foreign, Commonwealth & Development Office, 9 maart 2022, *Afghanistan Crisis: FCDO Lessons Learned*. 1.

⁶¹⁸ The Guardian, 23 februari 2023, *Only 22 Afghans resettled in UK under 'pathway' to help vulnerable refugees*.

⁶¹⁹ Foreign, Commonwealth & Development Office, 9 maart 2022, *Afghanistan Crisis: FCDO Lessons Learned*. 1.

⁶²⁰ GOV.UK, 9 mei 2023, *Afghan Relocations and Assistance Policy*; House of Commons Defence Committee, 1 februari 2023, *Withdrawal from Afghanistan: Fifth report of session 2022-23*. 16.

⁶²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Verenigd Koninkrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Britse evacuatie uit Afghanistan*. 29 oktober 2021; GOV.UK, 1 juni 2023, *Afghan Citizens Resettlement Scheme*. & The Guardian, 23 februari 2023, *Only 22 Afghans resettled in UK under 'pathway' to help vulnerable refugees*.

⁶²² UK Parliament, *The intimidation scheme*.

In april 2021 wordt de *Intimidation Scheme* opgevolgd door de ARAP-regeling. Deze nieuwe regeling is breder dan de *Intimidation Scheme*, want met ARAP kunnen Afghanen zich ook aanmelden als zij niet rechtstreeks voor het VK hebben gewerkt maar wel op een andere manier een betekenisvolle rol voor de Britse missies hebben vervuld.⁶²³ Onder ARAP rubriceert het VK aanmeldingen als volgt:

1. Personen met hoog risico/onmiddellijke dreiging die in dienst van de Britse overheid hebben gewerkt: overbrengen met urgentie.
2. Personen die standaard in aanmerking komen voor overbrenging, omdat zij rechtstreeks in dienst waren voor de Britse overheid of tolkenwerkzaamheden hebben verricht voor de Britse krijgsmacht: overbrengen.
3. Personen die niet in aanmerking komen voor overbrenging: andersoortige ondersteuning.
4. Bijzondere gevallen: maatwerkoplossing.⁶²⁴

Veel Afghanen die zich voor ARAP aanmelden, hebben getolkt voor de Britten. Ook lokaal ambassadepersoneel kan een beroep doen op ARAP.⁶²⁵

De Britse overheid brengt, in het kader van het ARAP-programma, in de periode vanaf april 2021 tot aan de val van Kaboel bijna 2.000 Afghanen met chartervliegtuigen over naar het VK. Tijdens de tweede helft van augustus brengt het VK ongeveer 5.000 Afghanen over onder ARAP, inclusief gezinsleden. In de nafase blijft dat aantal oplopen.⁶²⁶

Op 19 augustus 2021 herbevestigt de minister van Buitenlandse Zaken dat kwetsbare Afghanen ook geëvacueerd kunnen worden, ook als zij geen direct dienstverband hebben of hadden met de Britse overheid. Technisch gezien kon dit al: mensen zouden dan vallen onder categorie 4 van ARAP. De minister komt ook terug op een eerder besluit om Afgaanse beveiligers van de Britse ambassade niet te evacueren, omdat zij via een contractor werken. Vanaf 19 augustus komen deze beveiligers ook in aanmerking voor evacuatie.⁶²⁷

Deze besluiten worden geformaliseerd in het ACRS-programma (*Afghan Citizens Resettlement Scheme*) dat op 6 januari 2022 van start gaat. Dit programma is bedoeld voor mensen die tijdens de evacuatieoperatie werden opgeroepen naar het vliegveld, maar die HKIA niet konden bereiken; voor mensen die de Verenigde Naties heeft doorverwezen; en voor bijzonder kwetsbare personen die het Verenigd Koninkrijk hebben geholpen met de missies in Afghanistan.⁶²⁸

2.8 Conclusies Britse parlementaire commissie en kabinetsreactie VK

In het rapport *Missing in Action* concludeert de Britse parlementaire *Foreign Affairs Committee* dat het ministerie van Buitenlandse Zaken bij de voorbereiding van de evacuatieoperatie meermaals heeft gefaald. Belangrijkste punten van kritiek zijn:

- Hoge ambtenaren en ministers hebben de steeds verslechterende omstandigheden in Afghanistan niet serieus genoeg genomen en velen van hen waren op vakantie toen Kaboel viel.
- Op verschillende belangrijke momenten was er geen duidelijke hiërarchie.

⁶²³ GOV.UK, 23 januari 2023, *Afghan Relocations and Assistance Policy: further information on eligibility criteria, offer details and how to apply*.

⁶²⁴ S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 29.

⁶²⁵ The Guardian, 1 juli 2022, *Afghan embassy staff remain in hiding despite being eligible for UK relocation*.

⁶²⁶ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 5.

⁶²⁷ The Guardian, 20 augustus 2021, *UK government makes U-turn on Afghan embassy guards*.

⁶²⁸ GOV.UK, 1 juni 2023, *Afghan Citizens Resettlement Scheme*.

- Er was geen plan voor de Afghanen die via een contractor het VK hebben ondersteund.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken is niet open geweest over het eigen falen, maar heeft vragen van het Parlement ontweken en heeft het Parlement misleid.⁶²⁹

De regering heeft in juli 2022 haar antwoord op het rapport gepubliceerd. Daarin stelt zij onder andere dat:

- De evacuatieoperatie één van de meest uitdagende, intense en complexe overzeese operaties ooit was en dat het de grootste evacuatieoperatie met luchtbruggen was in de recente geschiedenis.
- Er fundamentele lessen geleerd moeten worden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft hier intern onderzoek naar gedaan en in maart 2022 hierover gepubliceerd. Geïdentificeerde lessen zijn onder andere dat er meer gepland moet worden op basis van de worst case scenario's, dat medewerkers meer getraind moeten worden op crisismanagement en dat communicatie met stakeholders verbeterd moet worden.⁶³⁰

3. Duitsland

3.1 Inleiding

Tweede Kamerleden en gesprekspartners van de commissie hebben gewezen op de uitvoering van de evacuatieoperatie door Duitsland. Zo geven gesprekspartners aan dat Duitsland op 16 augustus in staat was om 600 militairen op HKIA te laten landen, terwijl een C-17 (waarop Nederland stoelen gereserveerd had; zie paragraaf 2.2.11) geen toestemming krijgt om op 16 augustus te landen op het vliegveld in Kaboel. Ook zou Duitsland Kaboel zijn ingereken om evacués op te halen en naar het vliegveld te brengen. Daarnaast is opgemerkt dat Duitsland met een efficiënt registratiesysteem heeft gewerkt waar mensen een verzoek tot evacuatie konden indienen. Bovendien zou Duitsland laissez passers hebben afgegeven in de voorbereidingsfase. Deze paragraaf gaat nader in op deze onderwerpen.

Om verschillende opmerkingen te kunnen verifiëren, heeft de commissie verslagen van interviews van de Duitse parlementaire onderzoekscommissie benut en heeft de commissie zelf gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de Duitse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Ook sprak de commissie met de voorzitter en de vicevoorzitter van de parlementaire onderzoekscommissie die eind 2024 beoogt te rapporteren. De uitkomsten van deze gesprekken zijn benut voor de uitwerking van deze paragraaf.

3.2 Hoofdlijn

Tussen 2002 en eind juni 2021 dienden in totaal meer dan 150.000 Duitse militairen in Afghanistan.⁶³¹ Duitsland evacueerde in de tweede helft van augustus ongeveer 5.300 personen. Tienduizenden andere mensen die geëvacueerd wilden worden en contact hadden opgenomen met de Duitse ministeries, blijven achter. Het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken start vanaf september 2021 een overbrengingsproject dat tot op heden doorloopt.

⁶²⁹ House of Commons Defence Committee, 17 mei 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan*. 3-4.

⁶³⁰ House of Commons Defence Committee, 19 juli 2022, *Missing in action: UK leadership and the withdrawal from Afghanistan: Government Response to the Committee's First Report*. 1; Philip Barton, Permanent Under-Secretary of State, 9 maart 2022, *Afghanistan Crisis: FCDO Lessons Learned*.

⁶³¹ Reuters, 29 juni 2021, *Germany completes withdrawal from Afghanistan*.

3.3 Tijdlijn

Hieronder is een tijdlijn opgenomen met de hoofdpunten van de voorbereiding en de uitvoering van de evacuatieoperatie door Duitsland.

Datum/periode	Gebeurtenis
2013	Duitsland start een visumregeling voor Afghanen die aantoonbaar in gevaar zijn door hun werk voor Duitse ministeries
Februari 2020	De VS en de Taliban sluiten het Doha-akkoord. Als gevolg daarvan beginnen Duitse inlichtingendiensten scenario's te ontwikkelen over Afghanistan. In het meest waarschijnlijke scenario zullen de Taliban de macht binnen 24 maanden overnemen
November 2020	De Duitse ambassadeur in Kaboel verzoekt de betrokken ministeries om plannen te maken voor een situatie waarin zich een veiligheids crisis voordoet
Maart 2021	Een crisispreventieteam bezoekt de ambassade in Kaboel om aan een continuïteitsplanning te werken
April 2021	- De Duitse ministeries starten met het opstellen van evacuatieplannen. Zij gaan hierbij uit van een kleine groep Duitsers en enkele tientallen Afghanen die voor de <i>Bundeswehr</i> hebben gewerkt en gevaar lopen door hun werk voor Duitsland - Afghanen hoeven niet langer individueel te bewijzen dat ze gevaar lopen door hun werk voor Duitse ministeries
Juni 2021	De visumregeling voor kwetsbare Afghanen wordt uitgebreid: Afghanen die vanaf 2013 voor de overheid hebben gewerkt, komen in aanmerking voor een visum
13 augustus 2021	- Duitse Defensie stelt het 'pre-alarm' in voor troepen en ondersteunend personeel dat kan helpen bij een evacuatie uit Kaboel. De ministeries stellen een crisis support team samen - De Duitse ministeries vragen de Afghaanse autoriteiten mee te werken met laissez-passers, maar krijgen hier geen toestemming voor
15 augustus 2021	- Duitse uitgezonden diplomaten verlaten, op aandringen van de VS, de ambassade en reizen naar het vliegveld - Duitsland besluit om, verspreid over enkele dagen, 600 extra troepen en ondersteunend personeel te sturen naar Afghanistan en omliggende landen - Procedures voor de visumregeling voor kwetsbare Afghanen worden ingekort
16 augustus 2021	De eerste lading troepen en ondersteunend personeel landt op het vliegveld in Kaboel. Een deel van het eerste Duitse ambassadeteam vertrekt met hetzelfde vliegtuig uit Afghanistan
De tweede helft van augustus 2021	- Duitsland haalt via drie nachtbussen (verzorgd door de Duitse ontwikkelingsorganisatie GIZ en door ngo's) evacueés met Duitse paspoorten op van ontmoetingspunten en evacueert hen - Het Duitse ministerie van BZ start met het werken via een registratiesysteem, maar dat blijkt niet betrouwbaar. Duitsland zet een centrale mailbox en belteams op om op afstand de evacuatieoperatie te begeleiden - De Duitse regering besluit dat iedere Afghaan die vanaf 2013 voor een Duitse organisatie heeft gewerkt, het recht heeft om naar Duitsland te komen - Duitsland beslist niet langer de band met Duitsland te verifiëren tijdens de evacuatieoperatie: iedereen die contact krijgt met het belteam komt op de paxlijst te staan
Na augustus 2021	- Duitsland maakt afspraken over overbrenging van gezinsleden en beperkt zich tot kerngezinnen - Het Duitse BZ behandelt mails van personen die nogmaals om overbrenging verzoeken
Augustus 2022	De laatste achtergebleven Duitsers worden overgebracht uit Afghanistan
Oktober 2022	Duitsland kondigt een toelatingsprogramma aan voor kwetsbare Afghanen en committeert zich aan het toelaten van maximaal 1.000 personen uit deze groep per maand

3.4 Aanloop naar de evacuatieoperatie

Nadat de VS en de Taliban in februari 2020 het Doha-akkoord sluiten, ontwikkelen de Duitse inlichtingendiensten scenario's over mogelijke ontwikkelingen in Afghanistan. In het meest waarschijnlijke scenario zullen de Taliban binnen 24 maanden de macht overnemen in Afghanistan.⁶³² Het ministerie van Buitenlandse Zaken verwacht door te kunnen gaan met diplomatieke aanwezigheid en met ontwikkelingssamenwerking.⁶³³

De Duitse ambassadeur in Kaboel verzoekt Berlijn in november 2020 om plannen te maken voor een situatie waarin zich een veiligheids crisis voordoet. Dat verzoek wordt niet onmiddellijk opgepakt. Wel sturen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie enkele maanden later een crisispreventieteam naar de ambassade om ter plekke aan een continuïteitsplanning te werken. Dit bezoek was eerder gepland, maar vond pas in maart 2021 plaats door coronabeperkingen.⁶³⁴

In april 2021, als Biden en de NAVO aankondigen de troepen terug te trekken, starten de Duitse ministeries met het ontwikkelen van evacuatieplannen. Bij de plannen wordt rekening gehouden met een kleine groep te evacueren personen. Circa 100 Duitsers hebben zich dan geregistreerd bij de ambassade. Wetende dat niet iedereen zich aanmeldt bij de ambassade, schatten de ministeries in dat er circa 260 Duitsers in Afghanistan zijn. Daarnaast worden 60 Afghanen meegenomen in de planning: zij hebben een contract met de Duitse krijgsmacht (hierna *Bundeswehr*) en de ministeries schatten in dat zij gevaar lopen door hun werk voor Duitsland.⁶³⁵

Andere Afghanen die voor Duitsland hebben gewerkt, worden niet meegenomen in de evacuatieplanning. Wel loopt er sinds 2013 een visumregeling waar Afghaanse medewerkers gebruik van kunnen maken, als zij in de laatste twee jaar voor de Duitse overheid hebben gewerkt en in gevaar zijn door hun werk voor Duitsland. Lokale medewerkers, zoals tolken, kunnen via deze regeling een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen en moeten op eigen initiatief naar Duitsland reizen. Tot mei 2021 moeten zij op individuele basis bewijs aanleveren dat ze gevaar lopen door hun werk voor Duitsland. Daarna is het individueel bewijs van bedreiging niet meer nodig. Wel moet nog worden bevestigd dat de aanvrager voor de Duitse overheid heeft gewerkt.⁶³⁶

In juni 2021 wordt de regeling uitgebreid: alle Afghanen die vanaf 2013 voor de Duitse overheid hebben gewerkt, komen in aanmerking voor een visum. Vanaf juni vertrekken steeds meer Afghanen naar Duitsland die hebben gewerkt voor het Duitse ministerie van Defensie, de ambassade of de overheidsorganisaties voor ontwikkelingssamenwerking KfW Development Bank en GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*).⁶³⁷

In de zomer van 2021 winnen de Taliban steeds meer en steeds sneller terrein in Afghanistan. De Duitse ambassadeur in Kaboel verzoekt de procedures voor Afghanen die voor de overheid hebben gewerkt in te korten. Dat gebeurt uiteindelijk op 15 augustus.⁶³⁸

⁶³² Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶³³ Bundestag, 21 oktober 2022 en 30 maart 2023, *Verslagen van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶³⁴ Gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁶³⁵ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn; Bundestag, 16 maart 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶³⁶ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶³⁷ S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 26. & Bundestag, 11 mei 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶³⁸ Bundestag, 27 april 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

De scenarioanalyses van de Duitse inlichtingendiensten worden steeds kritischer. Op 13 augustus stelt Defensie het ‘pre-alarm’ in voor troepen en ander ondersteunend personeel dat kan helpen bij een evacuatie uit Kaboel. De Duitse ministeries stellen hiervoor ook een crisis support team samen. Dit crisis support team bestaat onder andere uit militairen en medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die met een roulatiesysteem zullen werken in Kaboel. Het team telt 10 tot 20 personen: de exacte omvang van het team is geheim.⁶³⁹

Ook verzoeken de Duitse ministeries de Afghaanse autoriteiten om mee te werken aan vertrek met laissez-passers, maar zij krijgen hiervoor geen toestemming.⁶⁴⁰ Op de vraag van de commissie of Duitsland toch laissez-passers heeft uitgegeven, willen de ministeries geen antwoord geven.

In de nacht van 14 op 15 augustus vertrekken, op aandringen van de Amerikanen, alle Duitse uitgezonden diplomaten naar HKIA.⁶⁴¹

3.5 Evacuatieoperatie

Op 15 augustus nemen de taliban Kaboel in. De snelheid van de val van Kaboel is voor de Duitse ministeries een verrassing. Men dacht dat Kaboel langer stand zou houden. Het ministerie van Defensie geeft in het gesprek met de commissie aan dat Duitsland teveel vertrouwde op de te optimistische inlichtingenberichten over hoe sterk de door het Westen opgebouwde infrastructures waren, dat Duitsland de *mindset* van Afghaanse strijdkrachten verkeerd heeft ingeschat en dat Duitsland er niet op voorbereid was dat Afghaanse strijdkrachten bij een regimeverandering zouden ‘overlopen’ naar het nieuwe regime.⁶⁴²

De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie besluiten om extra troepen te sturen naar Afghanistan en omliggende landen voor het uitvoeren en begeleiden van de evacuatieoperatie. Vanaf 16 augustus worden, verspreid over enkele dagen 600 militairen uitgezonden. Over het uitsturen van militaire versterking vindt geen afstemming tussen Duitsland en Nederland plaats, ondanks de geïntegreerde landmachten en de bilaterale samenwerking op Defensie. Ongeveer de helft van het aantal militairen wordt op het vliegveld in Kaboel gestationeerd. Een ander deel van de troepen wordt geplaatst in Oezbekistan, waar Duitsland een luchtbrug organiseert. Duitsland heeft een ambassade in de Oezbeekse hoofdstad Tasjkent en kiest daarom voor een luchtbrug via Oezbekistan.⁶⁴³

De eerste extra uitgezonden troepen en het ingestelde crisis support team landen op 16 augustus op HKIA. De Duitse autoriteiten hadden eerder al afspraken met de Amerikanen gemaakt over een *landing slot* op 16 augustus, omdat zij die dag met een vliegtuig Duitsers wilden ophalen. Het is echter vanwege de chaos op het vliegveld niet mogelijk om dit toestel in te zetten voor het evacueren van Duitsers. Een klein deel van het Duitse ambassadeteam blijft op het vliegveld van Kaboel, met versterking van het crisis support team, een ander deel vertrekt met het vliegtuig terug naar Duitsland. De Duitse militairen op HKIA komen intussen met de Amerikaanse militairen overeen dat Duitsland de Abbey Gate mag gebruiken om evacués binnen te halen.⁶⁴⁴

⁶³⁹ Bundestag, 27 april 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶⁴⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). *Emailbericht. Re: Versnellingstraject Tolken*. Verstuurd op 11 augustus 2022 om 13.27 uur.

⁶⁴¹ Bundestag, 27 april 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶⁴² Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn; Bundestag, 22 maart 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶⁴³ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶⁴⁴ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

Het Duitse team op HKIA is niet in staat om zich buiten het vliegveld te begeven, de stad in te gaan en actief mensen op te gaan halen. Duitsland had samen met de Amerikanen plannen gemaakt om met helikopters evacués op te halen en heeft helikopters naar Afghanistan gevlogen. Uiteindelijk was het ter plekke niet mogelijk om de helikopters te gebruiken.⁶⁴⁵ Wel haalt Duitsland in de nacht van 23 op 24 augustus en in de nacht van 24 op 25 augustus via drie bussen met Duitse vlaggen evacués met Duitse paspoorten op van meeting points. Deze bussen worden geregeld door de Duitse ontwikkelingsorganisatie GIZ en door ngo's.⁶⁴⁶

Gelijktijdig met de ontwikkelingen op HKIA vinden veranderingen plaats in de werkwijze van de crisisorganisatie in Duitsland. Bij de start van de evacuatieoperatie gebruikt het ministerie van Buitenlandse Zaken een bestaand registratiesysteem waarin mensen zichzelf kunnen aanmelden als zij een band met Duitsland hebben en geëvacueerd willen worden. In het systeem kunnen mensen een check box aanvinken als zij Duitser zijn. Al snel blijkt dat veel mensen zichzelf onterecht aanmelden als Duitser. Na drie dagen hebben meer dan 65.000 'Duitsers' zichzelf aangemeld voor evacuatie uit Afghanistan.⁶⁴⁷

Het systeem is onbetrouwbaar geworden en de Duitse ministeries kiezen voor een andere aanpak. Duitsland zet twee belteams op, een in Berlijn en een Potsdam: een belteam specifiek voor militair personeel en een belteam dat voor iedereen toegankelijk is die geëvacueerd wil worden. De belteams worden bemenst door medewerkers van de betrokken ministeries, waaronder ook mensen zonder ervaring met crisisoperaties.

Er ontstaat enorme druk bij de crisisorganisaties in Berlijn en Potsdam door binnenkomende evacuatieverzoeken en door informatieverzoeken van het Duitse parlement. Het ministerie ontvangt tijdens en na de evacuatieoperatie in totaal circa 600.000 e-mails en het algemene belteam is niet in staat om iedereen bij te staan. Ook wordt beleidsvorming over welke familieleden mee mogen, ingehaald door de ontwikkelingen in Kaboel. Uiteindelijk wordt iedereen die contact kan krijgen met een belteam op een paxlijst gezet. Niemand wordt meer gevraagd naar aanvullende documenten over het werk voor Duitsland. Iedereen op de paxlijst wordt geïnstrueerd om naar de Abbey Gate te komen. Als zij deze gate gepasseerd zijn, worden ze geëvacueerd.⁶⁴⁸

In de week voorafgaand aan 26 augustus 2021 besluit de Duitse regering dat iedere Afghaan die vanaf 2013 voor een Duitse organisatie in Afghanistan heeft gewerkt, recht heeft om naar Duitsland te komen. Over deze mensen is veel discussie geweest tussen de ministeries, omdat het de groep die in aanmerking komt voor evacuatie, dan wel voor overbrenging na afloop van de evacuatieoperatie, zeer vergroot. Bondskanselier Merkel beslecht die discussie door te besluiten dat iedereen mee mag. De groep over te brengen mensen wordt met circa 50.000 personen uitgebreid.⁶⁴⁹

Aan het einde van de evacuatieoperatie heeft Duitsland ongeveer 5.300 personen geëvacueerd. Onder hen bevinden zich 530 Duitsers en meer dan 4.000 Afghanen. Over de achtergrond van de andere evacués wordt niets vermeld.⁶⁵⁰

⁶⁴⁵ Bundestag, 30 maart 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶⁴⁶ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn; Spiegel International (2021). *Escape from Afghanistan part III: "Children were disposed of like garbage."* 2 september 2021.

⁶⁴⁷ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶⁴⁸ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶⁴⁹ Bundestag, 30 maart 2023, 20 en 27 april 2023, *Verslagen van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*; gebaseerd op meerdere gesprekken.

⁶⁵⁰ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

3.6 Nafase

400 Duitsers en tienduizenden Afghanen die via de belteams op een paxlijst zijn gezet, blijven na de evacuatieoperatie achter in Afghanistan. Duitsland richt zich in de nafase op het overbrengen van achtergebleven Duitsers, de mensen die reeds op paxlijsten staan en op Afghanen die sinds 2013 voor Duitse overheidsorganisaties en organisaties in het maatschappelijk middenveld hebben gewerkt. Er worden afspraken gemaakt over welke familieleden mee mogen: één partner en de ongetrouwde minderjarige kinderen. Duitsland brengt in de nafase mensen over via vluchten met Doha als tussenstop en via een landroute naar Pakistan.⁶⁵¹

Naast de mensen die al op paxlijsten stonden, zijn er nog duizenden mails binnengekomen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken die tijdens de evacuatieoperatie niet behandeld konden worden. Het ministerie kiest ervoor de mails te rubriceren en elke categorie bij een andere afdeling onder te brengen. Daar reageren medewerkers op de mails met het verzoek om extra documentatie. Berichten die niet beantwoord worden, blijven onbehandeld. Mails van afzenders die wel documentatie opsturen en nog steeds overgebracht willen worden, worden in behandeling genomen.⁶⁵²

Ongeveer een jaar na het einde van de evacuatieoperatie zijn de laatsten van de 400 achtergebleven Duitsers overgebracht.⁶⁵³

In oktober 2022 kondigt Duitsland een toelatingsprogramma aan voor kwetsbare Afghanen. Duitsland wil tot 2025 maandelijks maximaal 1.000 personen van deze groep in Duitsland toelaten. De overheid kondigt aan dat bijna 26.000 Afghanen zich inmiddels in Duitsland hebben gevestigd via de lopende programma's. Eind maart 2023 is dat aantal opgelopen naar bijna 30.000. Tot op heden loopt het overbrengingsproject door.⁶⁵⁴

3.7 Evacués

Duitsland heeft een wettelijke verplichting om de eigen burgers bij te staan en indien nodig te evacueren in een crisissituatie. De aanvankelijke evacuatieplanning is daarom gericht op deze doelgroep. Circa 530 Duitsers worden tijdens de evacuatieoperatie in de tweede helft van augustus 2021 geëvacueerd, bijna 400 Duitsers blijven achter en worden in de nafase overgebracht.

Naast Duitsers evacueert Duitsland ook Afghanen die voor de belangen van of met de Duitse overheid hebben gewerkt. Volgens de cijfers van eind maart 2023 gaat het om bijna 30.000 personen.

Duitsland werkt aanvankelijk met een visumregeling die vanaf 2013 geldt. Afghanen moeten tot medio augustus 2021 zelf hun reis naar Duitsland regelen en kunnen een tijdelijke Duitse verblijfsvergunning krijgen voor henzelf, hun partner en hun ongetrouwde minderjarige kinderen. Voor 60 kwetsbare Afghanen in dienst van de *Bundeswehr*, geldt een uitzondering. Zij worden meegenomen in de evacuatieplanning. Tussen 2013 en de zomer van 2021 vestigen bijna 3.400 Afghanen zich in Duitsland, inclusief hun gezinsleden.⁶⁵⁵

⁶⁵¹ S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 53.

⁶⁵² Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶⁵³ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶⁵⁴ Federal Foreign Office, 17 oktober 2022, *Joint press release by the Federal Foreign Office and the Federal Ministry of the Interior and Community on the federal admission programme for people from Afghanistan who are at particular risk*; Infomigrants, 30 maart 2023, *Germany announces temporary halt for Afghan admissions*.

⁶⁵⁵ S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 26.

Vanaf juni 2021 kunnen Afghanen die voor andere Duitse organisaties hebben gewerkt, ook een tijdelijke verblijfsvergunning voor Duitsland aanvragen. Voor hen geldt tot medio augustus 2021 dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor hun reis naar Duitsland. Het gaat vooral om Afghanen die hebben gewerkt voor Duitse projecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.⁶⁵⁶

Tijdens de evacuatieoperatie neemt Duitsland ook de verantwoordelijkheid voor het evacueren en overbrengen van een deel van de EU- en NAVO-troepen, in het kader van het *fair share* principe.⁶⁵⁷

In oktober 2022 start Duitsland een regeling om bijzonder kwetsbare Afghanen het recht te geven om zich in Duitsland te vestigen. Deze regeling loopt nog en per maand worden maximaal 1.000 Afghanen toegelaten. Afghanen met geaccepteerde aanvragen krijgen vanuit het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken ondersteuning bij hun vertrek uit Afghanistan en worden gefaciliteerd in hun reis naar Duitsland. De volgende groepen worden als bijzonder kwetsbaar gedefinieerd:

- Afghanen die zich hebben ingezet voor mensen- en vrouwenrechten;
- Afghanen die werken voor justitie, de politiek, de media, het onderwijs, de cultuursector, de sportsector of de academische wereld;
- Afghanen die geweld of vervolging meemaken of hebben meegemaakt vanwege hun geslacht, geaardheid, genderidentiteit of godsdienst.⁶⁵⁸

4. Frankrijk

4.1 Inleiding

In relatie tot de evacuatie uit Afghanistan is regelmatig opgemerkt dat Frankrijk veel sneller heeft gehandeld dan andere landen en dat Frankrijk ook Afghaanse ambassade medewerkers op een eerder moment heeft geëvacueerd. In deze paragraaf is de Franse evacuatieoperatie beschreven, inclusief de aanloop daarnaar toe en de nafase.

Om antwoord te krijgen op enkele specifieke vragen, heeft de commissie via de Nederlandse ambassade in Parijs nadere informatie opgevraagd bij de Franse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, bij de voormalige Franse ambassadeur van Kaboel en bij het *Centre de Crise et de Soutien* (het crisis- en ondersteuningscentrum dat onder het ministerie van Buitenlandse Zaken valt). Omdat Frankrijk de evacuatie uit Kaboel niet nader geëvalueerd heeft en het parlement daar niet om heeft gevraagd, is deze paragraaf tot stand gekomen zonder informatie uit officiële evaluaties of (parlementaire) onderzoeken.

4.2 Hoofdlijn

Tussen 2001 en 2014 zet Frankrijk 70.000 militairen in Afghanistan in voor de NAVO-missie *International Security Assistance Force* (ISAF). Frankrijk besluit niet mee te doen aan de daaropvolgende NAVO-missie *Resolute Support* en trekt tussen 2012 en 2014 de eigen militairen terug. Enkele jaren voorafgaand aan de val van Kaboel stopt Frankrijk ook met grote ontwikkelingsprogramma's in Afghanistan. Vanaf januari 2021 komen in Franse veiligheidsanalyses grote risico's naar voren vanwege de voorgenomen terugtrekking van de militairen van de VS.

⁶⁵⁶ Gebaseerd op gesprekken die de commissie gevoerd heeft in Berlijn.

⁶⁵⁷ Bundestag, 2 maart 2023, *Verslag van de hoorzitting van de Duitse Bondsdagcommissie*.

⁶⁵⁸ Federal Foreign Office, 17 oktober 2022, *Joint press release by the Federal Foreign Office and the Federal Ministry of the Interior and Community on the federal admission programme for people from Afghanistan who are at particular risk*; Federal Ministry of the Interior and Community, 17 oktober 2022, *Is support provided once an individual has been given approval for admission to Germany?*

In april 2021 gaat Parijs akkoord met het evacueren van Franse burgers en van Afghanen die een band hebben met Frankrijk. Niet iedereen ziet de urgentie en gaat mee met de evacuatievluchten in het voorjaar en in de zomer van 2021. Tijdens de tweede helft van augustus voert Frankrijk alsnog een evacuatieoperatie uit voor circa 3.000 personen. Het lukt niet om iedereen te evacueren tijdens deze evacuatieoperatie. Frankrijk gaat vanaf september door met een overbrengingsproject.⁶⁵⁹

4.3 Tijdlijn

Hieronder is een tijdlijn opgenomen met de hoofdpunten van de voorbereiding en de uitvoering van de evacuatieoperatie door Frankrijk.

Datum/periode	Gebeurtenis
2012 – 2014	- Frankrijk trekt Franse militairen uit Afghanistan terug, omdat het land besluit niet mee te doen aan Resolute Support. - Frankrijk start een visumregeling voor Afghanen die het Franse leger hebben gediend
Februari 2020	De VS en de taliban sluiten het Doha-akkoord. Als gevolg daarvan stelt de ambassade in Kaboel scenario's op voor de ontwikkelingen in Afghanistan. Het meest waarschijnlijke scenario is een val van Kaboel en een volledige machtsovername door de taliban
Juni 2020	- De door de ambassade opgestelde scenario's worden besproken met Parijs - Parijs geeft groen licht om te starten met de planning van repatriëringen
Eind 2020	- Frankrijk ontwikkelt scenario's om de ambassade geleidelijk af te slanken. Het wordt ook duidelijk dat een deel of alle Afghanen met een band met Frankrijk zullen worden gerepatriëerd - Frankrijk zet een interdepartementale werkgroep op om een repatriëring van lokaal personeel voor te bereiden
Januari 2021	- In veiligheidsanalyses komen grote risico's naar voren - Frankrijk communiceert richting Fransen en Afghanen met een band met Frankrijk (via werk voor ministeries, cultuurstellingen en ngo's) dat mogelijkheden voor repatriëring gecreëerd worden - De Franse ambassadeur schat in dat Kaboel 45 tot 90 dagen zal vallen nadat de laatste NAVO-militair Afghanistan verlaat
April 2021	- Biden kondigt aan de militaire terugtrekking van de VS uiterlijk 11 september 2021 af te ronden - De Franse ambassadeur verzoekt de ministeries om lokaal ambassadepersoneel met hun kerngezinnen te evacueren, alsook personen die in de laatste drie jaar dienstbaar zijn geweest aan Frankrijk, zoals leraren, journalisten en fotografen en personen uit de culturele sector met wie de ambassade contact heeft - President Macron gaat akkoord met het verzoek van de ambassadeur. Lokaal ambassadepersoneel en hun kerngezinnen kunnen worden geëvacueerd, net zoals Afghanen die voor andere Franse ministeries hebben gewerkt, Afghaanse medewerkers van het Franse culturele centrum en medewerkers van ngo's
Juni 2021	Frankrijk reduceert het personeel op de ambassade
Juli 2021	- Frankrijk brengt de ambassade terug tot een kernteam - Frankrijk biedt partnerlanden aan om gebruik te maken van een evacuatievlucht. Partnerlanden, inclusief Nederland, maken geen gebruik van dit aanbod
15 augustus 2021	Frankrijk start evacuatieoperatie Apagan
16 augustus 2021	De Franse ambassade sluit. Het diplomatieke team verplaatst zich naar het vliegveld en wordt later tijdens de evacuatieoperatie versterkt
De tweede helft van augustus 2021	- Frankrijk haalt konvoien evacués op bij de verlaten Franse ambassade - Frankrijk zet belteams en een centraal e-mailadres op om evacuatieverzoeken te verwerken in Exceloverzichten en te behandelen - Een nieuwe evacuatieregeling gaat van start, bedoeld voor bedreigde personen uit het maatschappelijk middenveld - Frankrijk eindigt evacuatieoperatie Apagan
Na augustus 2021	- Frankrijk start een overbrengingsproject en stelt daarvoor een Taskforce Afghanistan in - Frankrijk versterkt de ambassades in Iran en Pakistan om steun te bieden aan Afghanen die nog overgebracht willen worden

⁶⁵⁹ Ministère des Armées, 6 september 2021, *La chute de Kaboul, un an après*. Podcast met de Franse ambassadeur in Kaboel. & Ministerie van Buitenlandse Zaken (2023). *Emailbericht. FW: Vergelijking met andere landen / input Frankrijk*. Verstuurd op 5 juni 2023 om 9.31 ; Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 14 februari 2022, *Afghanistan Q&R Extrait du point de presse*.

4.4 Aanloop naar de evacuatieoperatie

Zodra Frankrijk de eigen militairen terugtrekt in voorbereiding op het einde van de ISAF-missie, start het land in 2012 een visumregeling voor Afghanen die het Franse leger hebben geholpen (in veel gevallen als tolk). Zij kunnen zich samen met hun kerngezin in Frankrijk vestigen als zij vanwege hun werk voor Frankrijk gevaar lopen in Afghanistan. De Franse overheid geeft alleen visa af aan Afghanen van wie de overheid verwacht dat ze goed kunnen integreren in de Franse samenleving.⁶⁶⁰

In februari 2020 sluiten de Verenigde Staten en de taliban het Doha-akkoord, dat volgens de Franse regering geen garanties geeft voor een duurzaam voortbestaan van de Afghaanse regering. Het ministerie van Buitenlandse Zaken twijfelt aan de Amerikaanse voorspellingen over de wijze waarop de Afghaanse regering tot 2022 aan de macht kan blijven. Ook schat Frankrijk in zeer afhankelijk te zijn van de Amerikaanse troepen. De Franse ministeries denken dat zij niet in staat zullen zijn om een evacuatie uit te voeren nadat de Amerikanen zich hebben teruggetrokken en zij denken ook dat de Amerikaanse presentie afneemt naarmate de deadline dichterbij komt. In de eerste helft van 2020 start de ambassade in Kaboel daarom met het opstellen van scenario's voor de ontwikkelingen in Afghanistan. Het meest waarschijnlijke scenario is dat Kaboel valt en dat de taliban compleet de macht overnemen. In juni 2020 worden de scenario's besproken met Parijs. De ministeries geven aan dat tijdig moet worden gestart met verdere plannings voor repatriëringen. Hierbij spelen ervaringen met Rwanda in de jaren '90 een rol.⁶⁶¹

In december 2020 start Frankrijk met het maken van scenario's om de ambassade geleidelijk af te schalen. Ook is duidelijk dat Afghanen met een band met Frankrijk naar Frankrijk zouden worden gebracht.⁶⁶²

De Fransen zetten eind 2020 een interdepartementale werkgroep op om een evacuatie van lokaal personeel voor te bereiden. Het gaat dan om een repatriëring van lokaal personeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken en om journalisten, leraren en kunstenaars. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het *Centre de Crise et de Soutien*, de *Direction de la Coopération de sécurité et de défense*, de ambassade in Kaboel, de regiodirectie en de ministeries van Defensie, Volksgezondheid en Binnenlandse Zaken.⁶⁶³

In Franse veiligheidsanalyses van januari 2021 worden grote risico's geschetst. Er vinden op dat moment nog onderhandelingen plaats tussen de Amerikanen en de taliban. Nog voordat de review van president Biden is afgerond, concluderen de Fransen dat de VS zullen gaan vertrekken en dat de situatie in Afghanistan op den duur onhoudbaar wordt. Frankrijk gaat zich richten op Fransen in Afghanistan en op Afghaanse burgers die een band hebben met het Franse leger, met Franse ministeries, ngo's of andere Franse instituties. Richting deze betrokkenen communiceert Frankrijk dat er mogelijkheden voor evacuatie gecreëerd zullen worden.⁶⁶⁴

⁶⁶⁰ Gisti, 26 april 2022, *Information à l'intention des Afghanes et Afghans en quête de protection en France*.

⁶⁶¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan, n.a.v. het gesprek van Crisisplan met de plv. directeur van het Centre de Crise et de Soutien*. 19 oktober 2021; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie; Reuters, 7 augustus 2007, *FACTBOX: Key facts about strained Rwanda-France ties*; Barron's, 24 maart 2021, *France and Rwanda: Ghosts of Genocide rattle relations*.

⁶⁶² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan, n.a.v. het gesprek van Crisisplan met de plv. directeur van het Centre de Crise et de Soutien*. 19 oktober 2021; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁶³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁶⁴ Le Centre de Crise et de Soutien, 13 juli 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

In januari 2021 wordt de Franse ambassadeur in Kaboel tijdens een overleg over Afghanistan gevraagd om ook een inschatting te maken over het tijdpad. De ambassadeur verwacht op dat moment dat na het vertrek van de laatste NAVO-militairen, Kaboel binnen 45 tot 90 dagen zal vallen. De ambassadeur deelt deze inschatting met Europese collega's, maar zijn Europese collega's maken in die periode op basis van dezelfde informatie een andere inschatting. Ook het Franse *Centre de Crise et de Soutien* zal later schrijven dat de val van Kaboel veel eerder plaatsvond dan verwacht.⁶⁶⁵

In april 2021 kondigt de Amerikaanse president Biden aan de militaire terugtrekking uiterlijk 11 september 2021 af te ronden.

De ambassadeur verzoekt Parijs in april om lokaal ambassadepersoneel te evacueren met hun kerngezinnen, evenals personen die in de laatste drie jaar in dienst zijn geweest van Frankrijk, zoals leraren, Franse journalisten en fotografen en personen uit de culturele sector met wie de ambassade contact heeft. Medio april gaat president Macron akkoord met dit verzoek.⁶⁶⁶ Een doorslaggevend argument is dat Frankrijk niet in staat is om een eigenstandige militaire operatie uit te voeren in Kaboel zonder Amerikaanse hulp.

Ook Afghanen die voor andere Franse ministeries hebben gewerkt, kunnen met hun kerngezin geëvacueerd worden, net zoals Afgaanse medewerkers van het Franse culturele centrum in Afghanistan en van Franse ngo's. Vanuit Franse hulporganisaties in Afghanistan komt wel het verwijt dat benodigde menskracht voor de ontwikkelingssamenwerkingsprojecten wordt weggehaald. Uiteindelijk worden tot medio juli 600 tot 700 personen overgebracht naar Frankrijk.⁶⁶⁷ Het proces om vast te stellen of iemand in aanmerking komt voor repatriëring is lang en er ligt geen formele uitgeschreven regeling aan ten grondslag.⁶⁶⁸

In juni schaaft Frankrijk het personeel op de ambassade in Kaboel af. In juli besluit Frankrijk om de ambassade verder terug te brengen tot een kernteam van circa 11 personen.⁶⁶⁹

Franse burgers kunnen zich registreren via een consulaire app, maar dat is niet verplicht. De Fransen die zich wel geregistreerd hebben, worden geïnformeerd via de app over vluchten die in het voorjaar en de zomer geregeld zijn voor repatriëring. De ambassade publiceert ook buiten de app om geregeld berichten over deze vluchten. Veel Fransen twijfelen of ze dan al gebruik willen maken van de geregelde vluchten: zij voelen de urgentie nog niet.⁶⁷⁰ Ondanks waarschuwingen dat de laatste civiele vlucht op 17 juli vertrekt, is het vliegtuig bij vertrek lang niet vol.⁶⁷¹

⁶⁶⁵ Ministère des Armées, 6 september 2022, *La chute de Kaboul, un an après*. Podcast met de Franse ambassadeur in Kaboel; Le Centre de Crise et de Soutien, 13 juli 2023; Beantwoording vragen van de commissie; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁶⁶ Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁶⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021; Gisti, 26 april 2022, *Information à l'intention des Afghanes et Afghans en quête de protection en France*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: NATO FMM + Summit / gesprek met ITA collega over AFGH*. Verstuurd op 1 juni 2021 om 19.34; Ministère des Armées, 6 september 2022, *La chute de Kaboul, un an après*. Podcast met de Franse ambassadeur in Kaboel; Le Centre de Crise et de Soutien, 13 juli 2023. Beantwoording vragen van de commissie; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie; het precieze aantal is niet bekend, er zijn meerdere getallen in omloop.

⁶⁶⁸ Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁶⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: FR – evacuatie lokale ambassademedewerkers*. Verstuurd op 2 juni 2021 om 11.24; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. FW: FR positie evacuatiebeleid AFGH binnen EU – vertrouwelijk*. Verstuurd op 16 juli 2021 om 15.44; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Franse evacuatie / operationele details*. Verstuurd op 19 augustus 2021 om 21.38. Zie ook: Martinon, D. (2022). *Les 15 jours qui ont fait basculer Kaboul. Le témoignage exclusif de l'ambassadeur de France en Afghanistan*. Parijs: Les Éditions de l'Observatoire.

⁶⁷⁰ Le Centre de Crise et de Soutien, 13 juli 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁷¹ Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

Frankrijk biedt Europese partners aan om andere Europese burgers mee te nemen op een vlucht in juli. De Europese partnerlanden geven aan dat zij zo lang mogelijk willen blijven en ook Nederland maakt geen gebruik van het Franse aanbod. Op dat moment kan nog gebruik worden gemaakt van commerciële vluchten van en naar Kaboel. Daarnaast willen de partnerlanden voorkomen dat een vroegtijdig vertrek de situatie ter plekke (versneld) verergert (selffulfilling prophecy). Ook strookt vertrekken niet met het *stay and deliver*-commitment.⁶⁷²

4.5 Evacuatieoperatie

Frankrijk start op 15 augustus een evacuatieoperatie genaamd Apagan, waar ook het Franse leger aan meewerkt. Een dag later sluit Frankrijk de ambassade en verplaatsen de diplomaten zich naar HKIA. Het team wordt tijdens de evacuatiefase versterkt met een consulaire medewerker, een militair en een *special forces* medewerker. In totaal werken 114 personen in dit team. Het team bestaat hoofdzakelijk uit militairen, maar ook uit ambassadepersoneel, medewerkers van de Franse inlichtingendienst, speciale eenheden van de politie (vergelijkbaar met de BSB) en Afghaanse vertalers. Het team geeft noodpaspoorten af op het vliegveld, stelt prioriteiten en voert veiligheidscontroles uit.⁶⁷³

De Franse overheid verwacht circa 200 personen per dag te kunnen uitvliegen, maar kan dat de eerste dagen niet waarmaken vanwege de chaos en de beperkte toegang tot het vliegveld.⁶⁷⁴ De Fransen onderhandelen over mogelijkheden om te landen op HKIA. Vanaf 19 augustus lukt het Frankrijk om een luchtbrug met de Verenigde Arabische Emiraten operationeel te hebben. Eenmaal in Abu Dhabi wordt de documentatie van alle Franse evacués geverifieerd en worden COVID-testen afgenomen. Hierna reizen evacués door naar Parijs waar opnieuw de documenten worden gecheckt en COVID-testen worden afgenomen.⁶⁷⁵

Volgens de directeur van het *Centre de Crise* slaagt Frankrijk erin om buiten de poorten van het vliegveld te opereren. Franse diplomaten, beveiligers, militairen en antiterreureenheden van de Franse politie halen met konvoien evacués op die hun toevlucht hadden gezocht in de verlaten Franse ambassade. Tevens treden militairen op enkele momenten buiten de gates om mensen van paxlijsten fysiek te zoeken tussen de menigte bij HKIA. Andere operaties buiten het vliegveld gaan volgens het *Centre de Crise* niet door vanwege veiligheidsrisico's.⁶⁷⁶ De commissie heeft dit niet onafhankelijk kunnen toetsen.

Vanuit Parijs wordt gewerkt met een telefoonnummer waar mensen naartoe kunnen bellen als zij door Frankrijk geëvacueerd willen worden. Tienduizenden verzoeken komen binnen tijdens de evacuatieoperatie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zet daarom een centraal e-mailadres open. Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken verwerken de evacuatieverzoeken in Excellijsten, daarnaast wordt bij het *Centre de Crise* een Taskforce opgericht voor hetzelfde doeleinde.

⁶⁷² Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: NATO FMM + Summit / gesprek met ITA collega over AFGH*. Verstuurd op 1 juni 2021 om 19.34; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. FR positie evacuatiebeleid AFGH binnen EU – vertrouwelijk*. Verstuurd op 11 juli 2021 om 17.34.

⁶⁷³ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 14 februari 2022, *Afghanistan Q&R Extrait du point de presse*; Le Centre de Crise et de Soutien, 13 juli 2023. Beantwoording vragen van de commissie; Het Franse ministerie van Defensie, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁷⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. RE: Franse evacuatie / operationele details*. Verstuurd op 19 augustus 2021 om 20.23.

⁶⁷⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021.

⁶⁷⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021.

Ook alle contactverzoeken richting de ambassadeur in Kaboel worden doorgeleid naar Parijs, zodat de ambassadeur zich ter plekke kan richten op de evacuatie.⁶⁷⁷

Vanwege een nieuwe regeling voor bedreigde personen uit het maatschappelijk middenveld neemt het aantal door Frankrijk te evacueren personen toe.⁶⁷⁸

De Franse overheid evacueert tot 26 augustus, de dag waarop op HKIA de zelfmoordaanslag wordt gepleegd. Tijdens operatie Apagan worden 2.834 personen geëvacueerd, waaronder meer dan 2.500 Afghanen. Alle Franse paspoorthouders die zich hadden aangemeld voor evacuatie, zijn tijdens de evacuatieoperatie geëvacueerd.⁶⁷⁹

4.6 Nafase

In de nafase concentreert Frankrijk zich met name op journalisten, vakbondsmannen en -vrouwen, en op familieleden van tolken die voor de Franse krijgsmacht werkten.⁶⁸⁰

Frankrijk schat na de evacuatieoperatie in dat circa 2.000 Afghanen zijn achtergebleven die in aanmerking komen voor overbrenging naar Frankrijk. Net als veel andere landen gaat Frankrijk door met een overbrengingsproject.

Frankrijk start een Taskforce Afghanistan en versterkt de ambassades in Iran en Pakistan. De Taskforce is een aantal maanden actief. 20 medewerkers verwerken asielzaken uit Afghanistan. Een deel van de achtergebleven personen wordt via de Doha-route overgebracht naar Frankrijk.⁶⁸¹

Begin 2023 laat de Franse overheid weten dat 526 mensen zijn overgebracht in de laatste maanden van 2021 en dat nog eens 2.177 personen zijn overgebracht in 2022. Zij zijn zelfstandig naar Franse ambassades in Pakistan en Iran gereisd en vanuit daar via Qatar en Oezbekistan overgebracht naar Frankrijk. In totaal zijn dan 6.131 mensen opgevangen in Frankrijk.⁶⁸² Het ministerie van Buitenlandse Zaken meldt in augustus 2023 dat nog steeds Afghanen zich melden die overgebracht willen worden.⁶⁸³

4.7 Evacués

Naast het evacueren van Fransen richt Frankrijk zich ook op het evacueren en overbrengen van Afghanen die zich hebben ingezet voor Franse organisaties (overheidsorganisaties en organisaties in het maatschappelijk middenveld).

⁶⁷⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁷⁸ Gisti, 26 april 2022, *Information à l'intention des Afghanes et Afghans en quête de protection en France*.

⁶⁷⁹ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 14 februari 2022, *Afghanistan Q&R Extrait du point de presse*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021; Le Centre de Crise et de Soutien, 13 juli 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁸⁰ European Council on Refugees and Exiles, December 2021, *Afghans seeking protection in Europe*. 10.

⁶⁸¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021; Le Centre de Crise et de Soutien, 13 juli 2023. Beantwoording vragen van de commissie; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁸² Délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés, 23 januari 2023, *Opération APAGAN: accueillir les réfugiés menacés par les Talibans*.

⁶⁸³ Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

De Franse overheid informeert lokale medewerkers die voor het Franse leger hebben gewerkt, niet actief over de mogelijkheid om een Frans visum aan te vragen en zich in Frankrijk te vestigen. Zij moeten aantonen dat zij gevaar lopen als gevolg van hun werk voor de Franse krijgsmacht. Ook worden zij beoordeeld op hun assimilatievermogen. Bijna 230 Afghaanse lokale Defensie-medewerkers worden tussen 2014 en 2019 gerepatriëerd met hun gezinnen, in totaal gaat het om bijna 800 personen.⁶⁸⁴ Vanwege de beoordeling op assimilatievermogen leidt de visumprocedure initieel tot veel afgewezen aanvragen en tot rechtszaken.⁶⁸⁵

Tussen april en begin augustus 2021 verbreedt Frankrijk de groep Afghanen die op ondersteuning kan rekenen. Frankrijk evacueert Afghanen die voor Franse ministeries, het Franse culturele centrum en voor Franse ngo's hebben gewerkt en hun kerngezinnen. Het gaat in totaal om 600 tot 700 personen. Veelal zijn het mensen die actief zijn in het culturele leven, journalisten, magistraten en mensen- of vrouwenrechtenactivisten. Ook gaat het om mensen die andersoortige connecties hebben met Frankrijk.⁶⁸⁶

5. Hoofdpunten Australië, Canada, Finland, Noorwegen en VS

In deze paragraaf schetst de commissie enkele relevante onderdelen van de evacuatieoperaties van Australië, Canada, Finland en Noorwegen en de Verenigde Staten. Gesprekspartners van de commissie hebben over deze landen enkele opmerkingen gemaakt die in deze paragraaf van context worden voorzien. Ook wordt kort geschetst hoe hun relatie met Afghanistan was ten aanzien de samenhangende aanpak van: *defence, diplomacy en development*.

5.1 Australië

Australië doet tussen 2001 en 2021 mee aan de missies ISAF en Resolute Support. In totaal dienen ca. 30.000 Australische militairen in Afghanistan. Daarnaast kent Australië een decennialange diplomatieke relatie met Afghanistan en is het land actief in Afghanistan op het vlak van ontwikkelingssamenwerking.⁶⁸⁷

Over Australië hebben gesprekspartners gesproken over de vroegtijdige sluiting van de ambassade, waarbij lokaal ambassadepersoneel werd voorzien van visa.

Het Australische ministerie van Buitenlandse Zaken adviseert de minister op 12 januari 2021 dat een sluiting van de ambassade tot de opties behoort als de situatie in Afghanistan verslechtert. Drie maanden later benoemt een interdepartementale commissie veiligheidsrisico's voor de ambassade. Er is een reëel risico dat ondersteuning op het vlak van ambassadebewaking en gezondheidszorg zal wegvallen. Het ministerie raadt de minister op 4 mei 2021 aan om de ambassade eind mei te sluiten, omdat de veiligheidsrisico's onvoldoende ondervangen kunnen worden.

⁶⁸⁴ Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie.

⁶⁸⁵ S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 24. & Serge Slama, 2020, *La protection fonctionnelle au service des tarjuman*. Via Cairn Info.

⁶⁸⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Frankrijk – Beantwoording vragen van Crisisplan over de Franse evacuatie uit Afghanistan*. 19 oktober 2021; Het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 augustus 2023. Beantwoording vragen van de commissie; het exacte aantal personen is niet bekend en er zijn meerdere getallen in omloop

⁶⁸⁷ Australian Strategic Policy Institute, 31 december 2021, *Australian Army profoundly changed by two decades of war in Afghanistan*. & Australian Government. *Development assistance in Afghanistan*; Embassy of the Islamic Republic of Afghanistan in Canberra, Australia, 31 maart 2022, *Statement – 53rd Anniversary of Diplomatic Relations between Afghanistan and Australia*.

De minister bezoekt de ambassade en besluit op 13 mei dat de ambassade per 28 mei zal sluiten. Uitgezonden ambassadepersoneel verlaat Afghanistan in de weken daarna. De lokale ambassademedewerkers worden geïnformeerd dat zij zichzelf individueel kunnen aanmelden voor een humanitair visumprogramma. Het gaat om 24 medewerkers met een direct dienstverband met de ambassade en om 280 medewerkers die via *contractors* werkzaam zijn voor de ambassade.⁶⁸⁸

5.2 Canada

Canada doet mee aan ISAF, maar niet aan Resolute Support. Tot 2014 worden meer dan 40.000 Canadese militairen uitgezonden naar Afghanistan. Canada gaat na 2014 wel door met de diplomatieke relatie met Afghanistan en met financiering op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.⁶⁸⁹

Vanaf mei 2021 bereidt Canada een mogelijke evacuatie voor van al het ambassadepersoneel, inclusief lokaal ambassadepersoneel. In juli stuurt Canada medewerkers van de immigratiedienst naar de ambassade om te helpen met de administratieve verwerking, zodat de ambassade zoveel mogelijk werk kan verrichten totdat de ambassade gesloten moet worden. Als de Taliban op 13 augustus de controle krijgen over de grote steden Kandahar en Herat is dat voor Canada het signaal om de Canadese ambassade te sluiten. Medewerkers van de ambassade starten de procedures om materialen en documenten te vernietigen. Op 15 augustus sluit de Canadese ambassade en verlaat al het personeel Afghanistan.⁶⁹⁰

Canada heeft sinds 2009 een vestigingsregeling voor Afgaanse tolken die vanaf 2007 met Canada hebben gewerkt en die kunnen aantonen dat zij gevaar lopen vanwege hun werk. Tot juli 2021 vestigen 800 Afgaanse tolken inclusief hun familieleden zich in Canada onder deze regeling. Twee derde van alle aanmeldingen wordt afgewezen, vooral omdat tolken onvoldoende kunnen aantonen dat zij bijzonder gevaar lopen als gevolg van hun werk voor Canada. Vanaf 23 juli 2021 kunnen ook andere lokale medewerkers die gewerkt hebben voor de Canadese krijgsmacht gebruik maken van deze visumregeling.⁶⁹¹

Tijdens de evacuatieoperatie in de tweede helft van augustus richt Canada zich met name op Canadezen en kwetsbare Afghanen die Canada ondersteund hebben. Personeel van de *Canadian Armed Forces* en ondersteunende medewerkers worden hiervoor ingezet en Canada maakt ook gebruik van de luchtbrug die de Amerikanen hebben opgezet. Canada evacueert tijdens de evacuatiefase circa 3.700 personen. Niet alle Canadezen en Afghanen die met Canada hebben gewerkt worden tijdig geëvacueerd.⁶⁹²

Ten aanzien van regelingen voor Afghanen stelt Canada zich vooral ná de val van Kaboel ruimhartig op. Canada blijft doorgaan met overbrengingswerkzaamheden. De Canadese overheid geeft aan ten minste 40.000 vluchtelingen en kwetsbare Afghanen in Canada te laten vestigen middels drie programma's. Het gaat om een *Special Immigration Measures Program* bedoeld voor:

- Afghanen die een significante band met de Canadese overheid hebben.
- Ontheemde Afghanen die zich hebben ingezet voor mensen- of vrouwenrechten; die onderdeel zijn van vervolgte religieuze of etnische minderheden; die bij de LGBTI-gemeenschap horen; en Afgaanse journalisten en fixers voor Canadese journalisten.
- *Extended family members* van voormalige Afgaanse tolken. Voor deze laatste groep geldt dat het gaat om tijdelijk beleid.⁶⁹³

⁶⁸⁸ Vivienne Thom, 2020 maart 2023, *Independent Review into the Afghan Locally Engaged Employee Program*. 20; The Senate Foreign Affairs, Defence and Trade References Committee, januari 2022, *Australia's engagement in Afghanistan: interim report*. 70-72.

⁶⁸⁹ Government of Canada. *Canada-Afghanistan Relations*.

⁶⁹⁰ Government of Canada, 25 april 2022, *AFGH – Initial Evacuation Efforts*.

⁶⁹¹ S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 21.

⁶⁹² Government of Canada, 25 april 2022, *AFGH – Initial Evacuation Efforts*; BBC, 26 augustus 2021, *Canada ends Afghanistan evacuation mission*; Government of Canada, 4 oktober 2021, *Operation AEGIS – Canadian Armed Forces*.

⁶⁹³ Government of Canada, 10 juli 2022, *Canada's response to the situation in Afghanistan*.

Tussen augustus 2021 en juni 2023 vestigen meer dan 33.000 personen zich in Canada. Canada blijft doorgaan met overbrengingswerkzaamheden.⁶⁹⁴

5.3 Noorwegen en Finland

Noorwegen en Finland namen beide deel aan zowel ISAF als Resolute Support, in totaal met circa 9.200 Noorse militairen en 2.500 Finse militairen. Qua ontwikkelingssamenwerking stond Afghanistan in Finland al jarenlang op de prioriteitenlijst en ook Noorwegen investeerde al decennia veel ontwikkelingsgeld in het land. Beide landen waren diplomatiek aanwezig in Afghanistan tot kort na de val van Kaboel.⁶⁹⁵

Finland en Noorwegen zijn in gesprekken met de commissie genoemd omdat voor beide landen ook zou gelden dat het ambassade team Kaboel heeft verlaten voordat extra (militaire) ondersteuning was gearriveerd.

Noorwegen sluit de ambassade op 13 augustus. De vijf Noorse diplomaten die nog onderdeel uitmaken van de kernstaf vestigen zich op HKIA. Op de dag dat Kaboel valt, evacueert Noorwegen het uitgezonden ambassadepersoneel via een luchtbrug met Islamabad. Het plan was om lokaal ambassadepersoneel tegelijkertijd te evacueren, maar dat lukt niet. Op 17 augustus landt een vervangende Noorse ambassadeur in Kaboel, samen met een *rapid deployment team*. Zij worden vanuit Tbilisi ingevlogen en begeleiden de evacuatieoperatie vanaf HKIA. Noorwegen beëindigt de evacuatieoperatie op 26 augustus. Het land heeft dan meer dan 1.100 personen geëvacueerd, waaronder enkele honderden Noorse burgers, meer dan 500 Afghanen die voor het Noorse leger hebben gewerkt, lokaal ambassadepersoneel met het kerngezin en mensenrechtenverdedigers.⁶⁹⁶

Voor Finland geldt dat de ambassade op 16 augustus gesloten wordt en dat Finland diezelfde avond het diplomatieke team evacueert. Een dag later, op dinsdagavond 17 augustus, komen twee nieuwe medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan op HKIA om de evacuatieoperatie te ondersteunen. Zij worden bekend als het *relief team*. Op 19 augustus verzoekt de Finse regering het parlement om toestemming om nog drie extra consulaire medewerkers en een onbekend aantal extra militairen naar Kaboel te sturen om het *relief team* bij te staan bij de evacuatieoperatie. Op 20 augustus gaat het parlement hiermee akkoord. Deze *Defence Forces Unit* en het aangestuurde *relief team* begeleiden vanuit HKIA de evacuatieoperatie totdat Finland de operatie op 26 augustus moet stoppen. Aan het einde van de evacuatieoperatie heeft Finland meer dan 400 personen geëvacueerd, waaronder lokaal ambassadepersoneel.⁶⁹⁷

⁶⁹⁴ Government of Canada, 8 juni 2023, *#Welcome Afghans: Key figures*.

⁶⁹⁵ Finnish Institute of International Affairs, 19 december 2022, *Finland in Afghanistan 2001-2021: From stabilization to advancing foreign and security policy relations*; Embassy of Finland in Kabul, *Finland's development cooperation in Afghanistan under the current circumstances*; Forsvaret, 20 september 2021, *Afghanistan-Norwegian Armed Forces*; Chr. Michelsen Institute, 2016, *Review of Norwegian development assistance to Afghanistan 2011-2014*; Reuters, 16 november 2021, *Norway urges support for U.N. fund to aid Afghans*.

⁶⁹⁶ ABC/Nyheter, 13 augustus 2021, *Ine Eriksen soreide ma evakuere ambassaden i kabul for det blir for seint*; Forsvaret, 6 september 2021, *Internasjonale Operasjoner: Afghanistan*; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). *Emailbericht. [BZ-V] Noorwegen-Bilateraal – Noorse ervaringen tav de evacuatie uit Kaboel in augustus*. 20 oktober 2021.

⁶⁹⁷ Finnish Government, 16 augustus 2021, *The Finnish embassy in Kabul is closed for the time being*; Finnish Government, 18 augustus 2021, *Evacuations continue from Afghanistan*; Finnish Government, 19 augustus 2021, *Finland preparing to deploy Defence Forces troops to Afghanistan*; Finnish Government, 20 augustus 2021, *President of the Republic decides on deployment of Defence Forces unit to Kabul Airport to support Finnish relief team*; Finnish Government, 27 augustus 2021, *Foreign Ministry relief team leaves Afghanistan, Finland successfully evacuates 330 persons from Kabul*; Finnish Government, 9 september 2021, *The relief work in Afghanistan was a major joint effort*.

5.4 De Verenigde Staten

De rol van de Verenigde Staten in Afghanistan is anders dan de rol van ieder ander land. De VS raken na de aanslagen van 11 september 2001 als eerste betrokken in Afghanistan. NAVO-landen volgen nadat de VS een beroep doet op artikel 5 van het NAVO-verdrag. De Amerikanen hebben vervolgens 20 jaar lang de grootste buitenlandse presentie in Afghanistan gehad. Sinds oktober 2001 zenden de VS meer dan 800.000 Amerikaanse militairen naar Afghanistan uit voor nationale missies en NAVO-missies. De VS nemen leidende posities in bij de NAVO en in de coalities in Afghanistan.

De VS nemen ook de leiding bij de terugtrekking uit Afghanistan. Ze sluiten de deal met de Taliban en maken eigenstandig afspraken over de terugtrekking van Amerikaanse troepen en NAVO-troepen. De Amerikanen investeren ook jarenlang ontwikkelingsgeld in Afghanistan en blijven dat doen via USAID.⁶⁹⁸

Sinds 2009 hebben de Amerikanen een visumregeling: het zogeheten *Afghan Special Immigrant Visa Program* (SIV). Afghansen van wie een SIV-aanmelding goedgekeurd wordt, krijgen een permanente verblijfsvergunning. Het programma is bedoeld voor Afghansen die minimaal een jaar voor de Amerikaanse militairen hebben gewerkt (bijvoorbeeld als tolk of adviseur) en die gevaar lopen vanwege dat werk. Tussen 2015 en 31 juli 2021 moeten Afghansen tenminste twee jaar voor het ministerie van Defensie hebben gewerkt om in aanmerking te komen voor het SIV. Tot het voorjaar van 2021 krijgen circa 75.000 Afghansen een Amerikaans visum onder deze regeling, inclusief hun familieleden.⁶⁹⁹

Op 14 april 2021 kondigt president Biden aan de Amerikaanse troepen terug te trekken uit Afghanistan. Die terugtrekking moet uiterlijk 11 september 2021 zijn afgerond. Twee weken na deze aankondiging is circa 5% van de ingezette militairen en hun uitrusting vertrokken, begin juli is dat 90%.⁷⁰⁰

Voorafgaand aan de val van Kaboel verzoeken de Verenigde Staten de Afghaanse autoriteiten om mee te werken aan vertrek met laissez-passers. Hier krijgen de VS geen toestemming voor.⁷⁰¹

Op 15 augustus valt Kaboel. Biden stuurt in totaal 6.500 extra militairen om het vliegveld te bewaken en de evacuatie vanaf HKIA te begeleiden. De Amerikanen werken met veel andere landen samen om evacués uit te vliegen, waaronder Qatar, Koeweit, Duitsland, Italië, Spanje, de Verenigde Arabische Emiraten, Bahrein, Kosovo en Albanië.⁷⁰²

Ook Amerikaanse vrijwilligersgroepen werken mee aan de evacuatieoperatie. Een van hen raakt bekend als de *Task Force Pineapple*. Deze *task force*, bestaande uit Amerikaanse *special ops* veteranen, is in staat om 1.000 vluchtelingen te evacueren via landroutes.⁷⁰³

⁶⁹⁸ US Department of Defense, 16 augustus 2021, *Taliban take Kabul, U.S. Troops arrive to facilitate departures*; USAID, *Afghanistan country overview*.

⁶⁹⁹ United States Senate Committee on Foreign Relations Minority Report, februari 2022, *Left behind*. 26-27; S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 31.

⁷⁰⁰ United States Senate Committee on Foreign Relations Minority Report, februari 2022, *Left behind*. 6.

⁷⁰¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). *Emailbericht. Re: Versnellingstraject Tolken*. Verstuurd op 11 augustus 2022 om 13.27 uur.

⁷⁰² United States Senate Committee on Foreign Relations Minority Report, februari 2022, *Left behind*. 7; US White House, April 2023, *Withdrawal from Afghanistan*. 10.

⁷⁰³ ABC News, 27 augustus 2021, *US special operations vets carry out daring mission to save Afghan allies*; NBC News, 8 maart 2023, *Veterans deliver emotional, scathing testimony about 'disastrous' Afghanistan withdrawal*.

Tijdens de evacuatieoperatie verruimt het ministerie van Buitenlandse Zaken de regels van het SIV-programma. Nu kunnen andere groepen Afghanen zich ook beroepen op de regeling: lokaal ambassadepersoneel, Afghanen die voor Defensie werkten, Afghanen die via *contractors* werkten, en Afghanen die voor organisaties of programma's werkten die door de Verenigde Staten gefinancierd werden. Het ministerie ontvangt circa 26.000 SIV-aanmeldingen tijdens de evacuatieoperatie en kan het merendeel niet behandelen in diezelfde periode. Het merendeel van de Afghaanse evacués wordt daarom geëvacueerd via een algemene verblijfsregeling voor personen die in humanitaire nood verkeren. Zij ontvangen een tijdelijke verblijfsvergunning.⁷⁰⁴

Op 26 augustus vindt een aanslag plaats op HKIA waarbij 13 Amerikaanse soldaten omkomen. Op advies van het ministerie van Defensie besluit Biden door te gaan met de Amerikaanse evacuatie. Op 31 augustus 2021 vertrekken de laatste Amerikaanse troepen uit Kaboel. De VS hebben in de tweede helft van augustus circa 123.000 personen geëvacueerd, waaronder:

- Meer dan 70.000 kwetsbare Afghanen;
- Circa 6.000 Amerikanen;
- Circa 2.500 uitgezonden ambassademedewerkers.

Het aantal achterblijvers met recht op overbrenging loopt sterk uiteen in bronnen. Tussen september 2021 en april 2023 brengen de VS nog circa 950 Amerikanen en 100.000 Afghanen over.⁷⁰⁵

In februari 2022 publiceert de *Senate Committee on Foreign Relations* een zeer kritisch rapport over het handelen van de regering in aanloop naar en tijdens de evacuatieoperatie. Op basis van e-mailberichten van betrokken ministeries, gelekte documenten van het Witte Huis, verslagen van de National Security Council, interviews en overheidspublicaties verwijt de senaatscommissie de regering onder andere het negeren van tientallen inlichtingenberichten en kritische geluiden waaruit bleek dat de taliban Kaboel op korte termijn konden overnemen; het vroegtijdig verlaten van luchtbasis Bagram; en het niet tijdig maken van een evacuatieplan en het daardoor achterlaten van tienduizenden Afghaanse partners.⁷⁰⁶

Een maand later, in maart 2022, publiceert de *Department of State* een *After Action Review* over het eigen handelen in Afghanistan. Het ministerie concludeert dat de operatie na de val van Kaboel een ongeëvenaarde schaal en complexiteit had. De aanbevelingen voor toekomstige crisissituaties gaan in het bijzonder in op de noodzaak om beter te plannen op worst case scenario's, op het nadrukkelijker laten horen van kritische tegengeluiden en over het versterken van het crisismanagement binnen het ministerie.⁷⁰⁷

Het Pentagon deed ook onderzoek naar de Amerikaanse terugtrekking uit Afghanistan. Het Witte Huis vatte dit onderzoek samen in april 2023. Uit die samenvatting komt onder andere naar voren dat de keuzes van Biden voor het uitvoeren van een terugtrekking zeer beperkt waren vanwege de erfenis van president Trump. Het besluit van Biden om de terugtrekking door te zetten was weloverwogen, aldus de samenvatting van het Witte Huis. Kaboel viel bovendien sneller dan zelfs de taliban en de Afghaanse overheid hadden verwacht.⁷⁰⁸

⁷⁰⁴ United States Senate Committee on Foreign Relations Minority Report, februari 2022, *Left behind*. 21; S. De Jong en D. Sarantidis, mei 2022, *Divided in Leaving Together: The resettlement of Afghan locally employed staff*. 43.

⁷⁰⁵ United States Senate Committee on Foreign Relations Minority Report, februari 2022, *Left behind*. 10-11, 15; US White House, april 2023, *Withdrawal from Afghanistan*. 7, 9-10.

⁷⁰⁶ United States Senate Committee on Foreign Relations Minority Report, februari 2022, *Left behind*. 5.

⁷⁰⁷ United States Department of State, maart 2022, *After Action Review on Afghanistan January 2020 – August 2021*.

⁷⁰⁸ The White House, 6 april 2023, *US Withdrawal from Afghanistan*.

6. 'Divided in leaving together'

Op basis van de uitgevoerde verkenning, beschrijft de commissie in deze paragraaf enkele overeenkomsten en verschillen in de wijze waarop verschillende landen hun evacuatieoperaties hebben voorbereid en uitgevoerd. Onderzoekers De Jong en Sarantidis schreven een rapport dat de titel had: 'Divided in leaving together'.⁷⁰⁹ De titel van dit rapport kenmerkt de manier waarop de evacuatie uit Kaboel is verlopen voor zowel Nederland als andere partnerlanden.

Uit de verkenning komt naar voren dat coalitielanden hun evacuatieoperaties grotendeels zonder onderlinge coördinatie hebben uitgevoerd. Veel landen hebben zich jarenlang verenigd in een internationale coalitie en zijn met gezamenlijke principes zo lang mogelijk in Afghanistan gebleven. Zij hebben meermaals in NAVO-bijeenkomsten bevestigd dat ze gezamenlijk werken met de principes '*in together, adjust together, out together.*'

En andere overeenkomst is dat ook andere landen in meer of mindere mate te maken kregen met een chaotische evacuatieoperatie in de tweede helft van augustus en dat zij na de evacuatieoperatie nog actief zijn geweest met overbrenging van personen.

Er zijn ook verschillen te benoemen in de wijze waarop coalitielanden de evacuatieoperatie hebben uitgevoerd. Zo zijn de Britten eerder dan veel andere landen begonnen met het plannen van een evacuatie. Vanwege de grote aantallen te evacueren personen, regelden de Britten op een eerder moment dan Nederland het Baron Hotel om te kunnen beschikken over een tijdelijke uitwijklocatie en voor tijdelijke huisvesting voor evacués. De Britten landden op 17 augustus met een team in Kaboel en slaagden erin die dag een aantal evacués het vliegveld binnen te halen.

Hoewel de Britten in de tweede helft van augustus nog met heel veel militairen in Kaboel waren, is het de Britten ook niet gelukt om iedereen die daar recht op had over te brengen tijdens de evacuatieoperatie.

In Nederland is daarnaast veel aandacht uitgegaan naar het Britse warm welcome-initiatief. Op basis van jarenlange Britse mediaberichtgeving van onder andere The Guardian, The Financial Times en The Independent kunnen vraagtekens worden gezet bij de uitwerking hiervan.

De Duitse evacuatieoperatie lijkt in veel opzichten op die van Nederland. Zo heeft Duitsland ook gewerkt met belteams en hadden ook zij problemen met het verwerken van gegevens. Ook waren de Duitsers – met uitzondering van de busoperaties – niet in staat om Kaboel in te gaan om personen op te halen en heeft ook Duitsland tijdens de evacuatieoperatie de groep te evacueren personen nog sterk uitgebreid.

Tegelijkertijd hebben de Duitsers op enkele momenten eerder actie ondernomen en waren zij beter voorbereid dan Nederland. Duitsland riep op 13 augustus versterking op en kon militaire troepen en consulaire ondersteuning op 16 augustus in Kaboel laten landen. Dat zorgde voor continuïteit van de Duitse diplomatieke aanwezigheid ter plaatse. Daarnaast is het de commissie opgevallen dat er geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen Duitsland en Nederland over het uitschepen van militaire versterking. Dit had voor de hand gelegen, gezien de landmachten zijn geïntegreerd en er op het gebied van Defensie een bilaterale samenwerking is.

⁷⁰⁹ De Jong, S. en D. Sarantidis (2022). *Divided in Leaving Together. The resettlement of Afghan locally employed staff. A comparison between Australia, Canada, Denmark, France, Germany, the Netherlands, the UK and the US.* Interdisciplinary Global Development Centre / University of York, mei 2022.

Daarnaast heeft Duitsland op een eerder moment dan Nederland de bewijslast geschrapt voor Afghaanse medewerkers die door hun werk voor Duitsland gevaar lopen. Tot april 2021 was een visumregeling van kracht waar deze Afghaanse medewerkers gebruik van kunnen maken. Vanaf mei 2021 hoeven Afghanen niet meer een bewijs aan te leveren dat zij als individu gevaar lopen door hun werk voor Duitsland. Het dienstverband voor de Duitse overheid moet nog wel worden geverifieerd. Daarnaast kondigt Duitsland in oktober 2022 een toelatingsprogramma aan voor kwetsbare Afghanen, waarbij Duitsland tot 2025 maandelijks maximaal 1.000 personen van deze groep in Duitsland wil toelaten.

Frankrijk maakte op basis van dezelfde informatie een andere inschatting dan de andere NAVO-landen wat betreft de snelheid van de val van Kaboel, waardoor de Fransen eerder zijn begonnen met evacueren. Daarmee ging Frankrijk in tegen de *group think* van andere westerse landen. Ook beleidsmatig had Frankrijk een uitzonderingspositie: Frankrijk heeft in NAVO-verband een meer Europees gerichte strategie, deed niet mee aan de Resolute Support Missie en had sinds 2014 een minder sterke focus op Afghanistan.

Op 16 augustus blijft de Franse ambassadeur op het vliegveld in Kaboel, waarmee de Franse diplomatieke presentie gewaarborgd is. Ook slaagt Frankrijk erin om buiten de poorten van het vliegveld te opereren.

Ondanks de uitzonderingspositie van Frankrijk, zijn de Fransen ook verrast door de snelheid van de val van Kaboel. Frankrijk had in augustus 2021 nog bijna 5.000 personen te evacueren, waarvan er 2.000 niet voor het einde van de evacuatieoperatie uit Afghanistan worden gehaald.

Ondanks de verschillen tussen landen komt uit de verkenning ook naar voren dat elk land in meer of mindere mate te maken kreeg met chaos in de tweede helft van augustus. Elk land werd overspoeld met evacuatieverzoeken en in veel landen werd tijdens de evacuatieoperatie de groep te evacueren personen nog (fors) uitgebreid, waardoor niet iedereen tijdens de evacuatieoperatie geëvacueerd kon worden.

Bijlage 5: Lijst met afkortingen

ACRS	Afghan Citizens Resettlement Scheme van het Verenigd Koninkrijk
AFMP	Algemene Federatie van Militair en Burger Personeel
ARAP	Afghan Relocations and Assistance Policy van het Verenigd Koninkrijk
AOP	Afghanistan Overbrengingsproject
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BSB	Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten
BWO	Bewindslidenoverleg
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CA	De afdeling Consulaire Aangelegenheden van het ministerie van Buitenlandse Zaken
CdP	Chef de Poste
CU	ChristenUnie
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DAO	De directie Azië en Oceanië van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DC	Defensy College van het ministerie van Defensie
DCV	De directie Consulaire Zaken en Visumbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken
DG	Directoraat-generaal
DOPS	De directie Operaties van het ministerie van Defensie
DUI	Duitsland
DVB	De directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken
EASO	European Asylum Support Office
EDEO	Europese Dienst voor Extern Optreden
EU	Europese Unie
EUPOL	European Union Police Mission
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
GL	GroenLinks
HAW	Heavy Airlift Wing
HKIA	Hamid Karzai International Airport
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOB	De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken
IOM	International Organization for Migration
ISAF	International Security Assistance Force
ISIS	Islamic State of Iraq and Syria
ISKP	Islamic State Khorasan Province
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KCT	Korps Commandotroepen
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MoA	Memorandum of Agreement
MR	Ministerraad
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCC	Nationaal CrisisCentrum
NEO	Non-combattant evacuation operation
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
NIMH	Nederlands Instituut voor Militaire Historie
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
PIA	Pakistan International Airlines
PRT	Provincial Reconstruction Team
RVI	Raad Veiligheid en Inlichtingen
SCOT	Snel Consulaire Ondersteuningsteam van het ministerie van Buitenlandse Zaken
SIV	Afghan Special Immigrant Visa Program van de Verenigde Staten

SMO	Stuurgroep Missies en Operaties (een samenvoeging van de Stuurgroep Militaire Operaties en de Stuurgroep Civiele Missies)
SOCOM	Het Netherlands Special Operations Command van het ministerie van Defensie
SOF	Special Operations Forces
TIPU	Team Internationale Politie-uitzendingen
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie
VBM	Vakbond voor Burger en Militair defensiepersoneel
VCI	De directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten