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

Prof. dr. Arjen Boin
Charon van der Ham, MSc.
Bjarne von Lampe, BSc.
Drs. Werner Overdijk

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst 2

Inleiding 3

1. Crisisbesluitvorming en informatiestromen 5

1.1 De crisisbesluitvormingsstructuur 5

Observaties 7

Reflectie op geconstateerde afwijkingen 10

1.2 Kennis- en informatiecirculatie 11

Kennis- en informatiecirculatie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken 11

De kennis- en informatiecirculatie tussen het ministerie van BZ en andere ministeries 12

Reflectie op de informatiecirculatie 14

1.3 Adviezen over verbetering van de commandostructuur en informatiecirculatie 15

2. Detectie 18

Reflectie en aanbevelingen 23

3. De voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Kabul 25

3.1 Planning en organisatie 25

Het 'tolkendossier' 25

Evacuatie lokale staf 27

Evacuatie ambassade 30

Evacuatie van in Afghanistan verblijvende Nederlanders 31

3.2 Evacuatie, tijdsdruk en chaos 32

Reflectie 38

Lessen en aanbevelingen 39

3.3 De bereikbaarheid en respons op hulpverzoeken 40

Advies 41

3.4 Opvang van evacuees in Nederland 41

Advies 42

Bijlage 1 43

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
A	Afghanistan
ACO	Algemeen Crisis Overleg
ARAP	Afghan Relocation and Assistance Policy
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BOB	Beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming
BSB	Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten
BWO	Bewindsliedenoverleg
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CCC	Centrale Crisis Coördinator
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CdP	Chef de Poste
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DAO	Directie Azië en Oceanië
DCC	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing
Def	Ministerie van Defensie
DOPS	Directie Operaties
FCDO	Foreign, Commonwealth & Development Office
HKIA	Hamid Karzai International Airport
IAO	Interdepartementaal Afstemmingsoverleg
ICCb	Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
K	Kabul
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOCC	Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum
MCCb	Ministeriële Commissie Crisisbeheersing
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
MP	Minister-president
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NEO	Non-combatant evacuation operation
NGO	Non-governmental organization
Plv. CdP	Plaatsvervangend Chef de Poste
PSG	Plaatsvervangend secretaris-generaal
SCOT	Snel Consulair Ondersteuningsteam
SG	Secretaris-generaal
SMO	Stuurgroep Missie en Operaties
TB	Taliban
VCI	Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit
VK	Verenigd Koninkrijk
VS	Verenigde Staten

Inleiding

Op 15 augustus 2021 viel de regering van Afghanistan en namen de Taliban de macht over. De machtsovername kwam veel sneller dan de meeste landen met een aanwezigheid in het land hadden verwacht. Ook de Nederlandse delegatie in Kabul en betrokkenen in Den Haag werden compleet verrast. Het ambassadeteam in Kabul moest zich in allerijl terugtrekken op het vliegveld. In de chaos trachtten honderden Nederlanders, lokale stafleden, tolken en aanverwanten het vliegveld te bereiken om naar Nederland te komen. In een kort tijdsbestek slaagde Nederland er in om zo'n 2500 mensen te evacueren.[1] Dit is, de omstandigheden aldaar in ogenschouw nemende, een hele prestatie. Toch moest Nederland mensen in Kabul achterlaten – mensen die geëvacueerd zouden worden – toen de laatste diplomaten en militairen eind augustus naar Nederland terugvlogen.

De Tweede Kamer heeft veel vragen gesteld en meerdere onderzoeken geïnitieerd. Ook zijn moties aangenomen (moties 27925-817, 818 en 819 d.d. 15 september 2021) waarin wordt verzocht om onafhankelijk onderzoek ten einde de eerste lessen van deze complexe crisis in kaart te brengen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft, mede namens het ministerie van Defensie en het ministerie van Justitie en Veiligheid, Crisisplan verzocht een *quick scan* uit te voeren en suggesties ter verbetering aan te dragen (zie bijlage 1 voor de onderzoeksopdracht). Dit rapport doet verslag van dat onderzoek en formuleert de lessen die de verschillende betrokken actoren in overweging zouden kunnen nemen.

Wij zijn als volgt te werk gegaan. We hebben de uitgebreide documentatie (verslagen, memo's, e-mails, WhatsApp berichten etc.) bestudeerd die door betrokken ministeries is aangeleverd. Daarnaast hebben we 18 interviews afgenomen met betrokkenen op de verschillende ministeries (we hebben onze respondenten anonimiteit beloofd).[2] Alle interviews zijn via MS-Teams afgenomen. De interviews hadden als doel bevindingen te verifiëren en lessen bij de betrokkenen op te halen. We hebben een conceptrapportage voorgelegd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken (die de rapportage met andere betrokkenen heeft gedeeld). We hebben zo feitelijke onjuistheden kunnen corrigeren en verduidelijkingen mogen ontvangen.

We hebben dit onderzoek in volstrekte onafhankelijkheid mogen en kunnen uitvoeren, met volledige medewerking van alle betrokkenen. De gezamenlijke opdrachtgevers hebben op geen enkele wijze gepoogd onze bevindingen en aanbevelingen te beïnvloeden.

Wij hebben niet de intentie in dit rapport betrokkenen de maat te nemen. Wij kijken naar onvolkomenheden in procedures en arrangementen die door deze crisis aan het licht zijn gebracht. Veel van deze onvolkomenheden zijn door betrokkenen tijdens of na de crisis herkend en onderkend. Wij formuleren lessen die Nederland kunnen helpen in een volgende buitenlandse crisis (nog) beter beslagen ten ijs te komen.

Die lessen zijn natuurlijk op een analyse gebaseerd. Daarin kan een vorm van evaluatie worden gelezen. Dit is echter geen formeel onderzoek dat doelen tegen resultaten afzet en vervolgens faal- en succesfactoren identificeert. Voor een gedegen evaluatie is meer tijd nodig en zijn veel meer interviews

[1] Zij werden naar Islamabad gevlogen. Ongeveer 1900 mensen vlogen vervolgens door naar Nederland.
[2] We hebben geen politieke gezagsdragers gesproken.

gewenst. Die evaluatie zal door een andere commissie worden uitgevoerd. In dit rapport worden eerste lessen – laaghangend fruit zogezegd – geformuleerd die onmiddellijk kunnen worden overwogen zonder de uitkomsten van de formele evaluatie af te wachten.

In een crisis gaan altijd dingen minder goed dan gehoopt of gepland. Dat is inherent aan een crisis. Wij constateren dat betrokkenen met overgave hebben geprobeerd het beste van de situatie te maken door barrières te omzeilen en, waar nodig, te improviseren. Dit geldt voor de hele keten: bewindslieden, topambtenaren, crisismanagers, al die betrokken medewerkers op de ministeries, en de militairen en diplomaten in Kabul. De betrokkenheid van medewerkers was 'ontroerend' volgens een respondent; de veerkracht van de betrokken organisaties was hoog – aldus veel respondenten. Onze inzichten moeten dan ook worden gelezen in een context van respect voor alles dat betrokkenen hebben gedaan om de evacuatie tot een goed einde te brengen.

De drie genoemde moties geven richting aan (en begrenzen) de analyse in dit rapport. De structuur van dit rapport volgt grotendeels, maar niet volledig, de volgorde van de vragenlijst die uit de moties voortvloeit. Voor redenen van leesbaarheid hebben we sommige vragen samengevoegd. We hebben getracht alle vragen te beantwoorden. Het rapport bestaat uit de volgende delen:

1. Crisisbesluitvorming en informatiestromen [moties 817 en 819]
2. Detectie [motie 817]
3. De voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Kabul [moties 818 en 819]

1. Crisisbesluitvorming en informatiestromen

In dit deel van het rapport beschrijven we de crisisbesluitvormingsstructuur zoals beschreven in het *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ* van het ministerie van Buitenlandse Zaken. We brengen in kaart of en hoe het Handboek in de aanloop van en tijdens de evacuatie uit Kabul een rol heeft gespeeld. Ook beschrijven we de kennis- en informatiecirculatie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken, en tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de ministeries van Defensie en het ministerie van Justitie en Veiligheid (in het bijzonder de IND en het COA).

1.1 De crisisbesluitvormingsstructuur

Nederland beschikt over een nationale crisisstructuur. Deze crisisbesluitvormingsstructuur, met bijbehorende processen en actoren, staat beschreven in het *Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming* (sinds 2016 van toepassing).

> *Wanneer de nationale veiligheid in geding is of kan zijn, of een situatie ontstaat die anderszins een grote uitwerking op de maatschappij heeft of kan hebben, kan het gewenst zijn dat de rijksoverheid de crisisrespons coördineert. De MCCb wordt dan bijeengeroepen en voorgezeten door de Minister van Justitie en Veiligheid (of door de minister-president). De MCCb neemt geen bevoegdheden over van een minister. De MCCb wordt ondersteund door de ICCb*).[3]

Het Nationaal Handboek maakt een provisie voor crisissituaties in het buitenland: 'De nationale crisisorganisatie *kan* ook worden ingezet bij (dreigende) situaties in het buitenland met (mogelijke) gevolgen voor Nederland' (p. 29, cursivering toegevoegd). De inzet van de nationale crisisstructuur is dus geen vereiste. In principe is het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) in het buitenland ter plaatse verantwoordelijk voor de consulaire dienstverlening, de diplomatieke inspanningen en eventuele repatriëring. Maar, zo zegt het Handboek, wanneer sprake is van repatriëring 'betrekt BZ het NCC en de andere ministeries bij de coördinatie van de opvang in Nederland (die plaatsheeft onder coördinatie van JenV). De uitvoering is neergelegd bij het LOCC.'[4]

Elk ministerie organiseert in principe de eigen responsactiviteiten voor een crisis die zich binnen het eigen beleidsdomein afspeelt. Elk ministerie, zo schrijft het Nationaal Handboek voor, beschikt daartoe over een Departementaal Coördinatiecentrum (DCC). Een DCC *kan* een Interdepartementaal Afstemmingsoverleg (IAO) bijeenroepen dat vervolgens bijeen komt bij het NCC. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV, onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid) zit dit overleg voor. Het NCC is tijdens de crisis dan verantwoordelijk voor totstandkoming van een (inter)nationaal beeld van de situatie, aldus het Nationaal Handboek.

[3] Nationaal Handboek Crisisbesluitvorming, p. 19. MCCb staat voor Ministeriële Commissie Crisisbeheersing. ICCb staat voor Interdepartementale Commissie Crisisbeheersing.
[4] NCC staat voor Nationaal Crisis Centrum. LOCC staat voor Landelijk Operationeel Coördinatie Centrum (beiden onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in het eigen *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ* vastgelegd hoe het wil acteren en handelen tijdens een crisis. Ook is nagedacht wanneer en onder welke condities de interdepartementale crisisbeheersingsstructuur, zoals vastgelegd in het Nationaal Handboek, wordt betrokken. Het Departementaal Handboek is geschreven na het verschijnen van het Nationaal Handboek. Het heeft nadrukkelijk de *lessons learned* meegenomen van MH-17 en andere relevante crises zoals de evacuatie uit Zuid-Soedan en de sluiting van de ambassade in Damascus, zo valt in de inleiding te lezen. Het Departementaal Handboek is sinds publicatie in 2016 niet meer bijgewerkt; lessen uit recente crises zijn dus niet meegenomen.

Het Handboek herkent vier fasen in het crisisbeheersingsproces:

- *Normale fase***.** In deze fase is geen sprake van een dreigende crisis. De Centrale Crisis Coördinator (CCC) monitort actuele ontwikkelingen op hun crisispotentie. De posten voeden de CCC met informatie. Potentiële crises worden wekelijks besproken in het Algemeen Crisis Overleg (ACO). De CCC zit dat overleg voor.[5]
- *Aandachtsfase.* Er is sprake van een verhoogde staat van alertheid door signalen die wijzen op een dreigende crisis. In deze fase kan een pre-crisisberaad worden ingesteld. Dit gebeurt meestal op initiatief van de CCC. De CCC stemt interdepartementaal beleid op crisis gebied af. In deze fase gaan de posten na hoe het zit met de Nederlandse gemeenschap in hun gebied (ze leggen contact met Nederlanders die zich hebben geregistreerd).
- *Crisisfase***.** Bij een crisis neemt de CCC de algehele coördinatie m.b.t. de crisis ter hand. De minister van Buitenlandse Zaken neemt deel aan de MCCb. Tijdens crisisfase spelen de secretaris-generaal (SG) en de plaatsvervangend secretaris-generaal (PSG) een belangrijke rol als schakel naar de minister.
- *Nafase.* Deze fase volgt op de afschaling van de crisisbeheersingsorganisatie. Aspecten als nazorg, onderzoek, herstel, evaluatie en verantwoording staan in deze fase centraal.

Volgens het Departementaal Handboek is sprake van een crisis wanneer een situatie met de volgende kenmerken zich voordoet (Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ, p. 4):[6]

1. Er is sprake van een situatie die **dreiging of schade** oplevert voor Nederlanders, Nederlandse belangen en/of Nederlandse ambassades + ambassadepersoneel in het buitenland;
2. De situatie moet **urgent** worden opgepakt;
3. Er heerst **onzekerheid** omtrent de situatie;
4. Het ministerie, een directie of een post is genoodzaakt **op te schalen**: herinrichting van activiteiten en menskracht is nodig om de situatie goed het hoofd te kunnen bieden. Er is geen sprake van *business as usual*.

[5] Zo staat het in het Departementaal Handboek. Het ACO is blijkbaar (volgens enkele respondenten) begin 2020 afgeschaft, maar de afschaffing is nog niet verwerkt in het Handboek.
[6] In een voetnoot (voetnoot 5, p. 12) wordt een impliciete en net iets andere crisisdefinitie geformuleerd: 'Indien meer dan 10 Nederlanders in het buitenland zijn getroffen door een ramp, ongeval, of crisis informeert BZ het NCC'.

Het is voor alle betrokkenen belangrijk te weten in welke fase van de crisis het ministerie zich bevindt. Deze plaatsbepaling heeft namelijk consequenties voor de organisatie van de departementale crisisrespons.[7] De CCC kan op eigen initiatief, of op verzoek van minister of secretaris-generaal, een crisisberaad instellen, zo valt in het Handboek te lezen.

Het Handboek kent in het crisisbestrijdingsproces een belangrijke rol toe aan de crisiscoördinator: die functioneert als aanspreekpunt voor alle betrokken directies en posten. De crisiscoördinator regisseert de algehele crisisrespons. De CCC wordt volgens het Handboek bijgestaan door een klein crisiscoördinatieteam dat naast een coördinator nog vier rollen kent: de informatiecoördinator, de mediacoördinator, een secretaris en een zogenoemde 'dwarskijker'. Het crisisteam kan worden uitgebreid met inhoudelijke adviseurs uit de directies, een adviseur communicatie, een facility manager, en een bedrijfsarts.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft geen vrijgestelde CCC.[8] Alle rollen worden ingevuld door functionarissen die naast deze taakstelling nog een andere functie in het ministerie bekleden (ze doen hun crisistaken er dus bij).

Het Handboek presenteert het zogenoemde crisisberaad als het belangrijkste gremium tijdens een crisis voor het ministerie van BZ.[9] Het crisisteam dient volgens het Handboek beschikking te hebben over een crisiscentrum (waar het crisisteam bijeen kan komen). Daarnaast voorziet het Handboek in de formering van een crisistelefoonteam. Op de betrokken post(en) in het buitenland fungeert de plv. Chef de Poste (CdP) als crisiscoördinator. Het Consulair Crisisplan dient op de post als operationeel leidraad.

Elke crisis moet op een bepaald moment tot een einde worden gebracht. Volgens het Handboek kan de PSG of CCC op eigen initiatief, of op instructie van minister of SG, besluiten tot afschaling van de crisisorganisatie. Na afloop van de crisis dient een evaluatie plaats te hebben. Elke betrokken directie en post voert een eigen evaluatie uit (uiterlijk 2 maanden na de crisis). De CCC heeft als taak die evaluatie te coördineren.

Observaties

Het *Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ* bevat de belangrijkste informatie die nodig is voor de organisatie van een effectieve crisisbeheersingsstructuur. Op papier bestaat een heldere afbakening van taken en een duidelijk organisatieproces. Het Handboek sluit goed aan op het Nationaal Handboek. Het houdt rekening met een crisis die zich voornamelijk in het (verre) buitenland afspeelt. Het voorziet in horizontale en verticale afstemming.

[7] De directies blijven vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bij een crisis betrokken.
[8] Het is een nevenfunctie van de plv. Directeur VCI en afdelingshoofd diplomatieke veiligheid en crisiscoördinatie.
[9] Het crisisberaad moet volgens het Handboek tijdens een crisis de volgende taken vervullen: beeld en oordeelsvorming; uitwerken scenario's; het nemen van noodzakelijke besluiten; belangrijkste besluiten voorleggen aan departementsleiding; inventariseren van informatielacunes; bepalen kaders publieksvoorlichting/woordvoering; bepalen vergaderstructuur/frequentie; verzending bulletins naar posten/minister.

We plaatsen twee kanttekeningen bij het Departementaal Handboek. Ten eerste is de voorgestelde crisisfasering niet helemaal duidelijk. Zo is het moeilijk voor te stellen wat de 'normale fase' precies inhoudt. Gezien de constante aanwezigheid van dreigingen ergens in de wereld lijkt de 'normale fase' eerder uitzondering dan regel. Dat zou betekenen dat het ministerie zich eigenlijk altijd in een aandachtsfase bevindt. De vraag is dan wanneer een mogelijke dreiging zich ver genoeg heeft ontwikkeld dat extra aandacht nodig is. Wanneer spreken we van een echte crisis? Is het ook mogelijk om proactief van een crisis te spreken (en zich als zodanig te organiseren) zonder dat de situatie op objectieve gronden kan worden gekwalificeerd als een crisis? Het Handboek maakt niet echt duidelijk hoe wordt bepaald in welke fase van het crisisproces het ministerie zich bevindt.

Ten tweede kunnen we constateren dat de bezetting van het departementaal crisisteam, zeker in vergelijking met andere departementale crisisteams, wel heel beperkt is. Kort en goed moeten we vaststellen dat de invulling van de ambitieuze taakstelling, zoals verwoord in het Handboek, afhankelijk is gemaakt van een heel kleine groep 'parttimers' (functionarissen die de crisistaken er bij doen naast hun andere taken). Dit geldt in het bijzonder voor de crisiscoördinator: de CCC heeft tijdens een crisis wel heel veel taken. Het is moeilijk voorstelbaar hoe een CCC al die taken adequaat zou kunnen uitvoeren. Deze vaststelling geldt in optima forma voor een crisis die lange tijd duurt.

Het Departementaal Handboek zal ongetwijfeld in de nabije toekomst worden aangepast, met de recente ervaringen in gedachten. Wij adviseren deze twee kanttekeningen mee te nemen in het overdenken van benodigde aanpassingen.

Geconstateerde afwijkingen

Op basis van de ons beschikbaar gestelde documenten en de interviews met betrokkenen stellen wij vast dat het ministerie van Buitenlandse Zaken op verschillende manieren van het eigen Departementaal Handboek is afgeweken. Wij tekenen hierbij aan dat het normaal is dat een organisatie tijdens een crisis afwijkt van crisishandboeken en -plannen. Een handboek of plan kan simpelweg niet in elke mogelijk denkbare crisissituatie voorzien. We moeten daarnaast de mogelijkheid openhouden dat een afwijking van een handboek heel goed tot een *snellere* en/of *effectievere* respons kan leiden.

Wij beschrijven nu eerst op welke twee punten het ministerie van het eigen Handboek is afgeweken. Vervolgens reflecteren we kort op de consequenties van die afwijkingen. We formuleren aan het einde van dit deel aanbevelingen om geconstateerde problemen in de toekomst te voorkomen of te verkleinen.

Voorbereiding en opmaat naar de crisis

De crisisvoorbereiding is in de periode voorafgaand aan deze crisis niet volgens het Departementaal Handboek verlopen. De beperkte omvang van het crisisteam, de afwezigheid van de CCC, de hoeveelheid taken en de COVID-belasting zorgden er de facto voor dat de crisisstructuur niet op scherp stond. De leden van het crisisteam hadden het te druk om zich met de vele voorbereidingstaken bezig te houden (zie pp. 10-13 van het Handboek voor een overzicht van die taken). De CCC en het crisisteam hebben geen rol van betekenis gespeeld in de eerste twee fasen van de crisis.

Het was niet duidelijk in welke fase van de crisis het ministerie zich precies bevond. De fasering zoals in het Handboek staat uitgeschreven werd in de praktijk niet gehanteerd. Ook het begin van de crisis is niet formeel aangekondigd.

De invulling van de verschillende rollen in het crisisteam in de opmaat naar de crisis werd gehinderd door de ongelukkige timing van de crisis: midden in de zomervakantie.[10] Na een lang COVID-jaar hadden veel werknemers op het ministerie van Buitenlandse Zaken eindelijk vakantie kunnen opnemen. In de eerste twee weken van augustus werden enkele pre-crisis beraden georganiseerd, maar door gebrek aan formatie was veelvuldig overdracht tussen waarnemende CCC'en nodig. De crisisorganisatie kwam daardoor met horten en stoten op gang. Dit veranderde toen de CCC-taken halverwege augustus (in het weekend waarin Kabul viel) in handen werden gelegd van een voormalig crisiscoördinator. Toen deze ervaren CCC'er het heft in handen kreeg, begon de departementale crisisbeheersingsstructuur met regelmaat te functioneren. De departementale crisisorganisatie heeft vervolgens, volgens het overgrote deel van onze respondenten, goed gefunctioneerd.

Een alternatieve crisisstructuur

Een opvallende afwijking van Departementaal Handboek betrof de optuiging van een alternatieve interdepartementale besluitvormingsstructuur. De interdepartementale crisisbesluitvormingsstructuur, zoals beschreven in het Nationaal Handboek en geactiveerd tijdens andere landelijke crises zoals MH17 en COVID-19, werd in deze crisis niet geïnitieerd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken besloot die structuur niet te activeren omdat werd gevreesd voor bureaucratische procedures die de nationale structuur met zich mee zou brengen.

De gehanteerde structuur spiegelde de formele structuur zoals in het Nationaal Handboek beschreven. Het crisisberaad, voorgezeten door de CCC, vormde de basis. In het crisisberaad kwam alle informatie samen en werden beslissingen voorbereid of genomen. De betrokken ministeries en diensten waren in dit crisisberaad vertegenwoordigd. Op SG-niveau werd een dagelijks beraad geïnitieerd dat gelijkenis vertoonde met de ICCb.[11] Daarnaast kwam het Bewindsliedenoverleg (BWO) sinds 11 augustus frequent bijeen, als een soort schaduw-MCCb.[12] De minister van Buitenlandse Zaken had daarnaast veelvuldig contact met de premier.[13] In het BWO werden de belangrijkste politieke besluiten genomen. Het is onduidelijk welke formele status het BWO had en hoe dit overleg zich tot de ministerraad verhield. Wel

[10] Het begin van de crisis viel ook samen met de eerste werkdag van de nieuwe PSG (waaronder de CCC valt). Er is overigens wel altijd een CCC aangewezen en er was een piket ingericht.
[11] Interdepartementaal crisisberaad begon al voor de val van Kabul, maar het is niet duidelijk wat precies als het beginmoment benoemd kan worden. Sommigen spreken van eind juli, anderen van begin augustus. Interdepartementaal crisisberaad schakelde naar de hoogste versnelling in het weekend van 14-15 augustus.
[12] Aldus premier Rutte, in het parlementaire debat (Debat over de Situatie in Afghanistan, p. 84 (15 september 2021). Dat wil niet zeggen dat de ministerraad zich daarvoor nooit met de aankomende crisis heeft bemoeid. Volgens premier Rutte werd op 9 juli al over de verschillende lijsten (zie deel 2 van dit rapport) gesproken. Ook wil het niet zeggen dat voor die datum geen interdepartementaal overleg werd gevoerd met betrekking tot de situatie in Afghanistan (integendeel).
[13] Minister Kaag: 'we werken heel goed samen en hebben bijna dagelijks contact hierover gehad, of twee- of driemaal, op vele momenten.' Debat over Situatie in Afghanistan, p. 60. 15 september 2021. Tweede Stenogram.

is duidelijk dat de minister van Buitenlandse Zaken sommige politieke besluiten – vooral die betrekking hadden tot de toelating van Afghanen – niet eigenstandig kon of wilde nemen.

Reflectie op geconstateerde afwijkingen

We constateren, samen met onze respondenten, dat de structuur zoals beschreven in het Departementaal Handboek niet volledig werd gevolgd. De structuur die tot stand kwam leek wel op de ICCb/MCCb structuur zoals uiteengezet in het Nationaal Handboek, maar werd op kleinere schaal en op meer informele wijze vorm gegeven. De regie van de besluitvormingsstructuur lag binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken in plaats van het ministerie van Justitie en Veiligheid (dat tijdens nationale crises normaal gesproken de coördinatie voert). De ondersteunende organisatiedelen van J&V (denk aan NCC en LOCC) kwamen hierdoor niet of laat in beeld.[14]

Dat betekent niet dat de gehanteerde structuur een verkeerde keuze is geweest. De respondenten geven aan tevreden te zijn over het functioneren van het crisisberaad, het SG-beraad en het BWO. De respondenten spreken van 'korte lijnen'. De betrokken actoren werden goed aangehaakt en voelden zich onderdeel van het crisisproces. Er was nauwelijks 'frictie' tussen de ministeries. Rond complexe dossiers zoals het tolkendossier werden aparte substructuren (in dit geval BZ, Defensie en IND) opgetuigd. De premier kreeg lof toegezwaaid, al vonden enkele respondenten dat de premier eerder 'de regie' had kunnen pakken.

Het is zelfs goed mogelijk dat de gekozen structuur de besluitvorming heeft versneld. Een treffend voorbeeld van snelle crisisbesluitvorming betrof het plotselinge vertrek van de plv. Chef de Poste (CdP) en zijn staf uit Kabul. Nadat de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) hem na de val van Kabul had duidelijk gemaakt dat zijn veiligheid buiten het vliegveld niet meer kon worden gegarandeerd, kondigde de plv. CdP zijn voornemen aan op korte termijn uit Kabul te vertrekken. Het BWO besloot vrijwel onmiddellijk dat dit onwenselijk was en de plv. CdP werd vrijwel onmiddellijk van dit besluit op de hoogte gesteld. De plv. CdP besloot toch te vertrekken, gebruik makend van de inzichten ter plaatse en de besluitvormingsautonomie die hem op dit punt toebehoorde. Dit besluit werd vervolgens binnen de opgetuigde structuur heel snel besproken, geaccepteerd en gefaciliteerd. Het is nog maar de vraag of dit binnen een ICCb/MCCb-structuur ook zo snel was gelukt.

Onze respondenten plaatsen twee kanttekeningen die een discussie waard zijn. Ten eerste werd gesteld dat de formele opschaling naar een nationale crisisstructuur wellicht tot een sneller en breder gedeeld crisisbesef had kunnen leiden. Het crisisbesef ontwikkelde zich niet synchroon tussen de verschillende betrokken organisaties. Een formele afkondiging van een crisis – dit gebeurt de facto door het initiëren van de nationale crisisstructuur – zou een gedeeld crisisbesef kunnen helpen bewerkstelligen.

Ten tweede was niet altijd precies duidelijk wie nu welke besluiten nam of moest nemen. Een treffend voorbeeld is de door de Post in Kabul ervaren druk om een lijst van 60 mogelijke evacuees terug te brengen tot een drietal mensen. De premier en de ambtelijke leiding van Buitenlandse Zaken ontkennen dat een dergelijk besluit zo is genomen of gecommuniceerd. Wij hebben geen bewijs gezien dat deze ontkenning in twijfel trekt (zie verder deel 3). Feit is wel dat leden van het ambassadeteam de stellige

[14] Het NCC speelde in een latere fase een ondersteunende rol.

indruk hadden dat zij een dergelijke instructie hebben ontvangen. Toekomstig evaluatieonderzoek zal moeten uitwijzen hoe deze discrepantie verklaard kan worden. Wij noteren dat onduidelijkheid over de bron van ethisch zwaarwegende instructies de kwaliteit van de crisisbeheersing in de meeste gevallen niet ten goede komt.

1.2 Kennis- en informatiecirculatie

Kennis- en informatiecirculatie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken

In de aanloop naar de crisis verliep de kennis- en informatiecirculatie binnen het ministerie via de normale bureaucratische wegen. De Post in Kabul rapporteerde direct aan de Directie Azië en Oceanië (DAO) over lokale ontwikkelingen en aan de Directie Veiligheid, Crisisbeheersing en Integriteit (VCI) met betrekking tot veiligheidszaken. Vervolgens werd de relevant geachte informatie voorgelegd aan de secretaris-generaal en/of de minister.

De samensmelting van de verschillende dossiers (veiligheid, tolken, lokale staf) creëerde nieuwe informatiebehoeften. Toen bijvoorbeeld op 5 augustus werd besloten dat tolken en lokale staf zo snel mogelijk naar Nederland moesten komen, moest de Post vluchten boeken voor de gegadigden. Toen bleek dat de commerciële luchtvaart uit veiligheidsoverwegingen werd afgebouwd (en niet langer verzekerbaar was), moest het ministerie van Defensie charters regelen. De aankomst in Nederland vereiste informatiedeling tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken, Schiphol, de KMar, de IND en het COA.

De minister van Buitenlandse Zaken wilde graag weten hoe andere landen met de opdoemende uitdagingen omgingen. Dit vereiste een rondgang langs ambassades en andere bronnen van informatie (wat op korte termijn resulteerde in een overzicht van intenties en acties van 'gelijkgestemde' landen). De minister van Buitenlandse Zaken liet na de crisis weten dat zij niet op de hoogte was geweest van de positie van Frankrijk met betrekking tot het evacueren van lokaal personeel.[15] Dit suggereert dat op sommige punten tijdens de pre-crisisfase de informatiecirculatie niet volledig is geweest.

In de weken voorafgaande aan de val van Kabul (het weekend van 14-15 augustus) intensiveerde de informatiecirculatie. De berichtgeving van de Post was dusdanig alarmerend dat meerdere actoren binnen het ministerie in de informatiedeling werden betrokken. De informatiedeling is in afwezigheid van een vaste CCC wellicht voor een korte tijd iets minder gestructureerd verlopen. Dit veranderde snel toen de interim-CCC het dagelijks crisisberaad instelde. Het crisisberaad functioneerde vanaf dat moment vrijwel onmiddellijk als een informatie hub waar informatie via de zogenoemde BOB-methode

[15] Minister Kaag: 'Zoals ik eerder publiekelijk heb gezegd: ik was niet op de hoogte. Ik was er ook niet over geïnformeerd, maar staatsrechtelijk ben ik verantwoordelijk voor het ministerie. Ik ben dus geïnformeerd, maar niet persoonlijk' (Debat over Situatie in Afghanistan, p. 40. 15 september 2021. Tweede Stenogram). Minister Kaag meldde op 20 augustus al iets vergelijkbaars: 'Voor zover ik nu weet, was geen enkele EU- of NAVO-bondgenoot op de hoogte van het Franse plan' https://nos.nl/artikel/2394499-kaag-nog-meer-dan-700-nederlanders-in-afghanistan. Zie verder deel 2 van dit rapport over detectie.

werd verzameld, op waarde geschat en samengevat voor verdere disseminatie en besluitvorming.[16] De informatie volgde de gezagslijn: van de Post naar het crisisberaad, van de PSG (die aanzat bij het crisisberaad) naar de secretaris-generaal en vervolgens de minister.

Tijdens de crisis kwam het soms voor dat functionarissen door de gezagslijnen heen sneden. Zo belden de minister, secretaris-generaal en PSG wel eens direct met de CdP in Kabul. Dat is normaal tijdens een crisis. De dynamiek van het moment maakt het soms wenselijk dat functionarissen een paar bureaucratische lagen overslaan om direct te vernemen hoe het er ter plaatse voor staat. Deze informatie werd vervolgens gedeeld in het crisisberaad. Het overslaan van bureaucratische lagen had geen negatieve gevolgen.

De kennis- en informatiecirculatie binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft volgens respondenten naar behoren gewerkt, zowel voor als tijdens de crisis. Geen van onze respondenten maakte melding van een kennisachterstand; geen van onze respondenten meldde zich niet geïnformeerd te hebben gevoeld. Ook in de aangeleverde stukken blijkt nergens dat belangrijke informatie werd opgehouden, achtergehouden of zoek raakte. Dat is, in vergelijking met veel andere crises, een opmerkelijke en optimistisch stemmende bevinding. De enige uitzondering is de informatie met betrekking tot de Franse evacuatieacties die de minister niet heeft bereikt (maar de minister kwam pas in functie nadat Frankrijk die acties had ingezet).

De kennis- en informatiecirculatie tussen het ministerie van BZ en andere ministeries

De kennis- en informatiecirculatie op interdepartementaal niveau was in de pre-crisis fase rond verschillende dossiers georganiseerd. We herkennen vier dossiers waar omheen gestructureerde informatiedeling werd georganiseerd (zie deel 3 voor de voorbereidingen in het kader van deze dossiers):

1. De veiligheid van de ambassade in Kabul (inclusief evacuatievraagstukken)
2. Het tolkendossier
3. De evacuatie van de lokale staf
4. De evacuatie van Nederlanders in Afghanistan

Wij maken hier een onderscheid dat in de praktijk misschien niet altijd zo is herkend of gehandhaafd. Dat is logisch, want deze informatiestromen rond deze dossiers raakten in de crisis nauw met elkaar verweven. Wij maken het onderscheid om de kennis- en informatiecirculatie beter in beeld te brengen. We maken verder een onderscheid tussen de pre-crisis fase en de crisisfase.[17]

[16] BOB staat voor beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming. De drieslag verwijst naar een methode die groepen kunnen hanteren om een snelle en doeltreffende crisisbesluitvorming mogelijk te maken.
[17] Het begin van de crisis hebben wij – en dit is arbitrair – bepaald op het weekend van 14-15 augustus. De periode daarvoor noemen we de pre-crisis fase. Dit onderscheid maken we puur en alleen om onze discussie hier te organiseren. De verschillende betrokkenen hebben allemaal een net iets ander beeld van wanneer de crisis precies begon.

Pre-crisis fase

De veiligheid van de ambassade en het personeel aldaar vereiste interdepartementaal overleg. De belangrijkste actoren waren het ministerie van Defensie (BSB) en het ministerie van Buitenlandse Zaken (de Post en de veiligheidsdirectie). Vanaf 12 januari 2021 organiseerden de ambassade, veiligheidsdirectie en BSB een maandelijks veiligheidsoverleg.[18] Een belangrijk onderwerp van gesprek was de voorziene verplaatsing van de ambassade naar de zogenoemde Green Zone in Kabul. Het ministerie van Defensie bereidde scenario's (met bijbehorende 'triggers') voor waarin een snelle evacuatie van de ambassade nodig zou kunnen zijn.

Rondom het zogenoemde 'tolkendossier' bestond al jaren (sinds 2014) informatie-uitwisseling tussen het ministerie van Defensie, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND. De IND moest bepalen of een tolk en zijn familie kans op asiel maakten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken speelde aanvankelijk geen heel belangrijke rol in de kennis- en informatiecirculatie rond dit dossier (de Post leverde op verzoek informatie aan). Juridische en beleidsmatige nauwkeurigheid beteugelden de snelheid van het proces. De gevoelde urgentie rond het tolkendossier was navenant laag.

Naast het tolkendossier ontwikkelde zich een heel ander issue: wat te doen met de lokale staf? Dit was een nieuw issue, want Nederland (evenals veel andere landen) had als beleid dat lokale staf bij het beëindigen van een buitenlandse missie niet mee naar Nederland kwam. Dat dit toch een aandachtspunt werd is te danken aan de diplomaten op de Post in Kabul. Zij wisten dat de lokale staf de komst van de Taliban vreesde. De diplomaten vroegen op hun ministerie aandacht voor het lot van de lokale staf en hun familie. Inzet was de lokale staf gelijk te behandelen als de tolken. Zo ontstond een aparte stroom aan informatie, eerst binnen het ministerie (voor de agendering van het probleem), al snel verbredend naar de ministerraad (voor de politieke besluitvorming) en de IND (voor het inschatten van de juridische mogelijkheden).

Het veiligheidsdossier, het tolkendossier en het dossier 'lokale staf' kwamen geleidelijk aan samen. Deze convergentie werd veroorzaakt door de afnemende veiligheid in Afghanistan en het toenemende besef dat de evacuatie van tolken en lokale staf weleens problematisch zou kunnen worden. Op 11 maart 2021 overlegden het ministerie van Defensie, Buitenlandse Zaken, en de IND over verschillende evacuatieopties. Vanaf half mei was er wekelijks overleg tussen de ambassade, Buitenlandse Zaken, Defensie, en de IND. Ondanks dat er geregeld overleg was tussen de belangrijkste actoren, was het voor het ambassadepersoneel niet altijd duidelijk hoe de informatie- en werkstructuren in Den Haag verliepen (zo viel de samenwerking tussen het ministerie van Defensie en de IND buiten hun blikveld, maar de uitkomst van die samenwerking was zeer relevant voor de Post).

Informatiecirculatie <u>tijdens</u> de crisis

De verschillende dossiers en bijbehorende kenniscircuits bleven relevant tijdens de crisis. Ze werden samengebracht in het crisisberaad. Het bleek al snel dat in de beraadslagingen soms vertrouwelijke informatie moest worden gedeeld die niet voor iedere deelnemer bedoeld was. Daarom werd al binnen

[18] In de laatste twee maanden voor de val van Kabul werd de frequentie van het veiligheidsoverleg opgevoerd naar tweewekelijks, wekelijks en uiteindelijk twee keer per week.

enkele dagen besloten het crisisberaad op te splitsen (in een beraad dat zich bezig hield met de opvang in Nederland en een beraad dat de situatie in Afghanistan besprak). Dit bleek een goede beslissing, aldus de meeste respondenten. Zij vonden de splitsing van het crisisberaad prettig en effectief. Sommige organisaties kregen echter niet onmiddellijk de (operationele) informatie die ze hard nodig hadden, omdat ze niet langer aan het 'Afghanistan-beraad' deelnamen).[19]

In de aanloop naar en tijdens de crisis kwam het BWO veelvuldig bijeen (online en fysiek). Het BWO vroeg om gedetailleerde informatie met betrekking tot de (mogelijke) evacuees. Dit vereiste een uitbreiding en intensivering van de informatievoorziening (van crisisberaad naar SG-overleg naar BWO). Ook de informatievoorziening richting de communicatieafdelingen van de betrokken ministeries moest worden georganiseerd. De politieke regie op de informatievoorziening creëerde weer andere informatiecircuits. De stroom vragen uit de Tweede Kamer vereiste de betrokkenheid van verschillende beleidsdirecties van de verschillende ministeries.

Reflectie op de informatiecirculatie

Crisisevaluaties leggen maar al te vaak zorgwekkende problemen bloot met betrekking tot de circulatie van informatie. Een reconstructie laat dan bijvoorbeeld zien dat informatie, die in een latere fase cruciaal blijkt, zoek is geraakt of de juiste mensen niet heeft bereikt. Wij constateren dat in dit geval de verschillende informatiecircuits in de pre-crisis fase aanwezig waren, functioneerden, en de juiste actoren hebben geïnformeerd.

Tijdens een crisis zien we bijna altijd het volgende patroon: het tekort aan bruikbare informatie neemt snel toe terwijl het aantal communicatielijnen bijkans explodeert. Deze crisis vormde geen uitzondering. Het is daarom opmerkelijk dat het crisisteam van Buitenlandse Zaken er in slaagde de beschikbare informatie bijeen te brengen en langs de interdepartementale lijnen wist te dissemineren. Geen van onze respondenten beklaagde zich over het uitblijven van essentiële informatie die achteraf gewoon ergens aanwezig bleek te zijn. De aanwezigheid van liaisons van andere betrokken organisaties werd als positief ervaren. Wel merkten sommige respondenten op dat het crisisberaad in de beginfase op 'houtje-touwtje' wijze functioneerde. Dit is op zich niet vreemd of problematisch. De meeste crises kennen een chaotisch begin. Het vraagt wel om een gedegen evaluatie met degenen die aan dit beraad deelnamen (zie ook onze adviezen).

Natuurlijk hebben betrokkenen al de eerste lessen getrokken uit deze crisis. Deze lessen geven aanleiding tot het aanbrengen van verbeteringen ten einde in de volgende crisis (nog) beter beslagen ten ijs te komen. Voortbouwend op de inzichten die wij hebben opgedaan uit de stukken en de lessen die ons door respondenten zijn aangereikt, formuleren wij nu enkele aanbevelingen met betrekking tot de commandostructuur en informatiecirculatie.

[19] Zo kregen de IND en het COA niet de specifieke informatie de ze nodig hadden met betrekking tot de evacuees die op Schiphol arriveerden.

1.3 Adviezen over verbetering van de commandostructuur en informatiecirculatie

De gehanteerde 'commandostructuur' – een term die voornamelijk in het defensiedomein gemeen goed is – heeft tijdens deze crisis geen fundamentele belemmeringen voor de besluitvorming opgeworpen.[20] Ook de informatiecirculatie is, naar het zich laat aanzien, goeddeels naar behoren verlopen. We zijn daarom voorzichtig met het formuleren van adviezen ter verbetering. Toch geven onze analyse en de door respondenten aangedragen lessen aanleiding enkele adviezen te formuleren:

1. *Versterk de crisisorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken*. Een goed functionerende crisisorganisatie vereist een minimale bezetting van crisisprofessionals. De meeste respondenten toonden zich tevreden over het functioneren van de crisisorganisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit mag, gezien de wel heel dunne bezetting van de reguliere crisisorganisatie, als een klein wonder worden geclassificeerd. Deze prestatie kan worden toegeschreven aan de collegialiteit en inzet van BZ-medewerkers (de collegialiteit vanuit de andere ministeries heeft daarbij zeker geholpen). Wij stellen vast dat de bezetting van de crisisorganisatie in vergelijking met andere departementale crisisorganisaties heel beperkt is (één van onze respondenten noemde de bezetting 'onverantwoord').

   Ons advies is de bezetting structureel en significant te verhogen. De nieuwe medewerkers zouden hun crisistaken niet naast hun dagelijkse taken hoeven uit te voeren. De kern van de crisisorganisatie moet bestaan uit toegewijde crisisprofessionals. Dit komt ook een tijdige aflossing van crisisteamleden ten goede (heel belangrijk tijdens een langdurende crisis). Sommige mensen hebben dagen achtereen dag en nacht doorgewerkt. Ook is het belangrijk te bezien of de crisisfaciliteiten en facilitaire ondersteuning voor langer gebruik geschikt zijn.

2. *Bijwerken en bijhouden van het Departementaal Handboek*. Het Handboek heeft geen grote rol gespeeld tijdens deze crisis, zo hoorden wij van verschillende betrokkenen. Dat horen we wel vaker na een crisis en dat hoeft geen probleem te zijn. Wel is het zaak de afspraken zoals die in het Handboek zijn vastgelegd opnieuw te bezien in het licht van de opgedane ervaringen. Vooral de opschaling naar de nationale crisisstructuur behoeft nadere discussie. Daar is niet voor gekozen en deze keuze lijkt, ook met de kennis van achteraf, gerechtvaardigd. Het Handboek zou de gehanteerde structuren kunnen opnemen. Wel zou moeten worden besproken welke bureaucratische procedures opschaling naar het nationale niveau werkelijk met zich meebrengt. De inzichten die voortvloeien uit deze discussie kunnen weer repercussies hebben voor het Nationaal Handboek.

3. *Opschalingsprocedure herbezien*. Het verdient aanbeveling de wijze waarop de nationale crisisbeheersingsstructuur kan worden geïnitieerd opnieuw te bezien en indien mogelijk te verduidelijken en/of aan te scherpen. Dat zou het bijvoorbeeld mogelijk maken eerder de hulp van het NCC in te roepen. Het lijkt wenselijk eerder in het proces één of meerdere besluitmomenten te introduceren waarop deze afweging expliciet wordt gemaakt. Natuurlijk

[20] Wij gebruiken de term commandostructuur omdat motie 819 deze term gebruikt.

roept dit de vraag op hoe over opschaling nagedacht moet worden in een fase of situatie waar van crisis geen sprake lijkt te zijn. Hier kan het adagium *better safe than sorry* mogelijk dienst doen. De nationale crisisstructuur kan wellicht op 'alert' worden gezet, zodat (nog) sneller kan worden opgeschaald indien de situatie dat nodig maakt.

4. *Politieke besluitvormingsstructuur verduidelijken*. Het verdient aanbeveling de *politieke* besluitvormingsstructuur duidelijk(er) te beschrijven, ook of misschien wel juist als van een geïmproviseerde structuur gebruik wordt gemaakt. Als gekozen wordt voor een BWO als hoogste besluitvormingsorgaan moet het voor een ieder duidelijk zijn wat dat gremium precies inhoudt en hoe het zich tot andere gremia verhoudt. Dit is belangrijk omdat de daar genomen besluiten als legitiem moeten worden ervaren door degenen die de besluiten ten uitvoer moeten leggen. Dit is des te belangrijker als mensen in een oorlogssituatie het gevoel krijgen dat zij belast worden met de uitvoering van 'politieke' besluiten met zwaarwegende ethische consequenties.

5. *Omgaan met situationeel inzicht*. De beleidsdomeinen van Buitenlandse Zaken en Defensie kennen een fundamentele uitdaging met betrekking tot de kloof tussen de Haagse realiteit en de lokale percepties van hen die in gevaarzones moeten functioneren. Deze kloof is nooit helemaal overbrugbaar. Fysieke afstand tot de plek des onheils ontdoet informatie van die plek gemakkelijk van reliëf en urgentie. Omgekeerd hechten diplomaten en militairen ter plekke soms een eigen interpretatie aan de informatie en instructies die hen bereiken vanuit het moederministerie. Het verdient aanbeveling een discussie te initiëren hoe om te gaan met de spanning tussen de 'politiek-ambtelijke lijn' en de situationeel bepaalde inzichten van hen die de 'bommen en granaten' moeten zien te ontwijken.

6. *Aanleggen van beveiligde informatiecircuits*. Het bleek midden in de crisis niet altijd mogelijk via beveiligde verbindingen met Kabul te communiceren. Wij hebben niet vastgesteld dat dit technisch mankement de beraadslagingen ernstig heeft verstoord. Het is natuurlijk een onwenselijke situatie. De noodzakelijke verbeteringen dienen daarom zo spoedig mogelijk te worden aangebracht (als dat niet al is gebeurd).

7. *Verduidelijken/heroverwegen van de BOB-methode*. Het efficiënt en effectief delen van informatie in een gremium waar functionarissen met verschillende achtergronden bij elkaar komen, vereist een speciale vergadertechniek. De zogenoemde 'BOB-methode' is zo'n techniek. Het is een techniek die, zoals een respondent opmerkte, niet vanzelfsprekend is voor de diplomaten van Buitenlandse Zaken. Het verdient zeker aanbeveling dat de CCC gebruik maakt van een vergadertechniek die is toegespitst op crisissituaties. Het is dan wel belangrijk dat alle deelnemers begrijpen hoe die techniek werkt. Dat was tijdens deze crisis niet altijd het geval. Het verdient aanbeveling op nationaal niveau te doordenken of één crisisvergadertechniek wenselijk is en of dit dan de BOB-methode zou moeten zijn.

8. *Organiseren van crisiservaring*. De beste voorbereiding op een crisis is misschien wel het doorstaan van een of meerdere crises. Veel van de mensen die een crisis moeten managen doen dit normaal gesproken voor de eerste keer. De mensen die een crisis hebben doorstaan, vertrekken naar andere banen, andere posten. Kostbare crisiservaring gaat zo verloren. Het verdient daarom aanbeveling de mensen met crisiservaring te blijven betrekken bij crisissituaties, zodat zij vanuit hun ervaring kunnen adviseren en bijstaan.

2. Detectie

De tijdige detectie van een sluimerende crisis is één van de grootste uitdagingen voor het domein van veiligheids- en crisismanagement. Dit geldt voor zowel de praktijk als de theorie. Crisisevaluaties maken duidelijk dat in veel gevallen informatie beschikbaar was die een tijdige interventie of koerswijziging mogelijk had kunnen maken. Dit roept altijd weer de vraag op of het niet beter had gekund en beter had gemoeten. Ook na deze crisis is die vraag gesteld.

De minister van Buitenlandse Zaken, mevrouw Kaag, verzuchtte in de Tweede Kamer: 'wie dit had zien aankomen, verdient de Nobelprijs.' Het is achteraf inderdaad altijd een stuk makkelijker de signalen te herkennen die op een aankomende crisis duidden. Zie hier bijvoorbeeld enkele voorbeelden van signalen in deze casus die vooral met de kennis van achteraf lading krijgen:

- → Vanuit de Post in Kabul komen al geruime tijd (sinds begin 2021) berichten dat de lokale staf de toekomst met vrees tegemoetziet.
- → De MIVD rapportages maken in de aanloop naar de crisis meerdere malen gewag van het onverwachte tempo waarmee de Taliban doorstoten en het gemak waarmee de Afghaanse regeringstroepen de wapens neerleggen.
- → In de periode 19-24 april 2021 brengen vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken een werkbezoek aan Kabul (o.a. om evacuatieplannen voor lokaal en Nederlands personeel te 'actualiseren'). Zij horen dat Frankrijk lokale stafleden weghaalt. Zij melden dat de 'terugtrekking VS veel sneller gaat dan gepland. Lijkt elke dag sneller te gaan'.
- → Australië sluit op 2 juni haar ambassade; Frankrijk is dan al weken bezig met het evacueren van lokale staf (en evacueert op 10 juli een aanzienlijk deel van haar ambassadepersoneel).
- → Op 1 juli meldt de ambassadeur in een email dat de situatie in Afghanistan snel verslechtert. Zij voorspelt dat het aantal asielverzoeken de komende tijd zal toenemen.
- → Op 16 juli wordt in een email richting ambtelijke top van Buitenlandse Zaken de vrees uitgesproken dat de Post te lang wil vasthouden aan aanwezigheid in Kabul (met teveel mensen). De Post 'loopt hierdoor het risico alleen nog met een noodmaatregel van Defensie (evacuatie) Kaboel te kunnen verlaten. Groot risico voor eigen veiligheid!'
- → Op 1 augustus meldt het weekbericht uit Kabul dat de indicatoren 'opschuiven richting rood'.
- → Op 5 augustus bereiken rapportages het ministerie van Buitenlandse Zaken die suggereren dat de Afghaanse troepen niet meer gemotiveerd zijn om te vechten.
- → Op 6 augustus vraagt de ambassade het ministerie van Buitenlandse Zaken om snel te gaan evacueren. Maar de waarschuwing is in ambigue termen geformuleerd: 'we moeten ook rekening houden met mogelijke in extremis situaties waarbij reguliere vertrekopties niet meer mogelijk zijn. Ik geef deze 'winstwaarschuwing' gezien de snel en voortdurende veranderingen in de situatie in K en daarbuiten'.
- → Een week voor de val van Kabul toont een topambtenaar zich bezorgd over de escalatie in Afghanistan: het '(pre)crisisteam [moet] frequenter bijeen komen dan een keer per week. Het gaat nu hard [..] moet veel strakker worden gelet op de snelheid van de ontwikkelingen'.

→ Op 9 augustus waarschuwt de ambassade het ministerie van Buitenlandse Zaken niet alleen naar de acties van andere landen te kijken, maar een eigen plan te formuleren.
→ Op 12 augustus meldt de Post dat het slotoffensief van de Taliban richting Kabul is begonnen (tot verrassing van alle Intel bronnen, zo wordt er bij verteld). De plv. CdP zegt dat het tijdframe richting 31 augustus krapper is geworden, noemt de mogelijkheid van capitulatie (door de Afghaanse regering) en waarschuwt dat het uitvliegen van de lokale staf 'absolute prioriteit' moet hebben.
→ Op 13 augustus schrijft de plv. CdP dat iedereen 'on the way out is'. Hij zegt advies van een bevriende NAVO-diplomaat te hebben ontvangen 'to get out'. Dezelfde dag meldt het Afghanistan bulletin dat het onzeker is of commerciële vluchten nog kunnen vertrekken.
→ Op 14 augustus, de dag voor de val, meldt de plv. CdP dat nog eens drie ambassades zijn gesloten. De defensieattaché waarschuwt dat de Taliban zeer snel voor de deur kunnen staan. Hij vraagt dringend om vliegtuigen voor een versnelde evacuatie (die op dat moment nog voor de volgende week op de agenda staat).

Een beperkte circulatie van informatie is één van de mogelijke oorzaken van een 'gemiste' crisis. Een andere mogelijke oorzaak is het onvermogen van betrokkenen een aankomende crisis te herkennen (zelfs als veel van, of alle, benodigde informatie beschikbaar is). Het is ook nog mogelijk dat een aankomende crisis simpelweg niet tijdig *kan* worden herkend. In weer andere gevallen zijn besluitvormers heel goed bekend met de mogelijkheid dat de crisis zich voor kan doen, maar achten zij de kans daarop heel klein of verwaarloosbaar.

In deze casus speelt nog een heel andere overweging. Het ministerie van Buitenlandse Zaken wil zo lang mogelijk in een land blijven om het Nederlands belang te kunnen dienen. Dit geldt ook, of misschien juist wel, voor landen die in een gewelddadige crisis belanden. Een te vroege evacuatie kan betekenen dat landgenoten niet kunnen worden geholpen. Een vroegtijdig vertrek kan een signaal geven dat Nederland geen vertrouwen heeft in de zittende regering, waardoor het vertrouwen in die regering weer verder afneemt. Dit verklaart waarom de Nederlandse regering en de diplomaten aldaar zo lang mogelijk een diplomatieke vertegenwoordiging in Kabul wilden handhaven.

Onze respondenten zijn eensgezind in hun oordeel dat zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als het ministerie van Defensie deze crisis – de val van Kabul en de noodzaak van een plotselinge evacuatie – niet tijdig hebben zien aankomen. Hoewel al vroeg in 2021 duidelijk was dat de machtsovername door de Taliban min of meer onvermijdelijk was, werden alle betrokkenen verrast door de snelheid waarmee de machtswisseling zich voltrok. Vooral het moment van de val van Kabul kwam voor velen als een onaangename verrassing.

Het is zeker niet zo dat de betrokken ministeries de opmars van de Taliban negeerden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken was vanaf begin 2019 bezig de consequenties van de aangekondigde Amerikaanse troepenterugtrekking (bekend gemaakt in 2018) te bestuderen. Op 29 februari 2020 maakte de Amerikaanse President Trump bekend dat alle Amerikaanse troepen reeds in mei 2021 uit Afghanistan zouden vertrekken. De terugtrekking werd vervolgens enkele keren vertraagd en naar voren

gehaald.[21] Gaandeweg het jaar 2021 werd duidelijk dat de Amerikanen vastbesloten waren eind augustus het land te verlaten. Het Amerikaanse vertrek betekende de facto het einde van de NAVO-missie in Afghanistan en daarmee het einde van de Nederlandse militaire aanwezigheid in het land.

In oktober 2020 bracht de MIVD in zogenoemde scenariosessies de mogelijke toekomstige ontwikkelingen in kaart. Deze scenario's werden in december 2020 onder betrokkenen verspreid. Het scenario waarin de Taliban aan de macht komen, werd in januari 2021 als 'onvermijdelijk' bestempeld. Dit scenario bepaalde het denken van de beleidsmakers (het scenario waarin de Taliban van het toneel verdwijnen, werd door niemand waarschijnlijk geacht).

Op 5 augustus wordt een nota over de 'verslechterende veiligheidssituatie' voorbereid voor de minister van Buitenlandse Zaken (de nota zal de minister niet voor 9 augustus bereiken). De memo heeft een alarmerende toonzetting, maar de val van Kabul wordt niet voorzien. Augustus leek, zoals een respondent het uitdrukte, nog een beheersbare maand. De verslechterende situatie heeft beide ministeries (Buitenlandse Zaken en Defensie) wel degelijk aangezet om de voorbereidingen op een evacuatie te versnellen – het was eenvoudigweg niet snel genoeg. Het is dus vooral de *timing* van de crisis die verraste.

We kunnen verschillende factoren identificeren die hebben bijgedragen aan deze onaangename verrassing:

In het meest waarschijnlijk geachte MIVD-scenario neemt de Taliban de macht in Kabul later over.
De rapportages van de MIVD maken keer op keer duidelijk dat de Taliban oprukken en dat hun opmars sneller gaat dan verwacht. In werkelijkheid verloopt de opmars nog sneller dan de MIVD denkt. Op 3 augustus meldt de MIVD dat de Taliban Kabul waarschijnlijk zullen omsingelen; de MIVD meldt tegelijkertijd dat de stad voorlopig niet zal vallen. Op dezelfde dag ontploft een zware autobom nabij de Green Zone (een beangstigende ontwikkeling voor de internationale gemeenschap aldaar). Op 10 augustus maakt de MIVD opnieuw duidelijk dat het moraal van de Afghaanse troepen laag is, maar een poging tot inname van Kabul binnen 3-6 maanden wordt nog onwaarschijnlijk geacht. Twee dagen later meldt de MIVD dat Kabul binnen 90 dagen in handen van de Taliban kan vallen. De volgende dag meldt de MIVD dat de veiligheidsdriehoek rond de ambassade 'volledig doorbroken' is door de Taliban. De stad valt twee dagen later.

Het is niet aan ons om de kwaliteit van MIVD-rapportages te beoordelen.[22] Het ministerie van Defensie geeft de volgende duiding: 'Na de beëindiging van de missie in Afghanistan [heeft] de MIVD regelmatig benadrukt dat haar beeld onvolledig en niet-optimaal onderbouwd was. Immers, zij beschikte niet meer over een zelfstandige informatiepositie. Dit is de realiteit in een land waar wij geen (militaire) aanwezigheid hebben.'

[21] Op 14 april 2021 kondigt President Biden aan dat de Amerikaanse troepen op 11 september vertrokken zullen zijn. Begin mei wordt duidelijk dat de VS in juli de meeste troepen al willen terugtrekken. Op 8 juli meldt Biden dat de definitieve terugtrekking gepland staat voor 31 augustus 2021.
[22] We hebben ze ook niet gezien. We geven hier MIVD-bevindingen aan zoals die in de crisisverslagen en memo's zijn weergegeven.

De informatiepositie van het ministerie van Buitenlandse Zaken verslechterde.

Nederland wist ongeveer als laatste dat de andere landen zich al op het vliegveld hadden teruggetrokken. 'De Amerikanen hebben ons niet voldoende meegenomen', zou de minister van Buitenlandse Zaken later in de Kamer opmerken (Situatie in Afghanistan, 15 september 2021).[23] Maar Nederland beschikte ook niet over andersoortige informatie die later cruciaal zou blijken en die niet van de Amerikanen of andere landen zou moeten komen. Zo had Nederland bijvoorbeeld geen idee hoeveel mensen met een Nederlands paspoort zich in Afghanistan bevonden.

Het dossier Afghanistan schoof naar de achtergrond op het ministerie van Defensie.
Afghanistan was jarenlang één van de belangrijkste aandachtspunten op het ministerie van Defensie. Het afbouwen van de Nederlandse militaire missie in Afghanistan deed de aandacht voor het land en de ontwikkelingen aldaar enigszins verslappen. In het voorjaar had de 'uitrotatie' van Nederlandse militairen plaatsgehad. Op 17 mei 2021 was de *flag-down* ceremonie in Mazar-e-Sharif. De laatste militairen vertrokken op 3 juni. In het wekelijks politiek-ambtelijk overleg op het ministerie van Defensie komt de verslechterende situatie in Afghanistan pas in augustus 2021 prominent op de agenda (waarna het topprioriteit behoudt). Respondenten benadrukken dat de situatie wekelijks werd besproken in de interdepartementale Stuurgroep Missie en Operaties (SMO).[24] De situatie in Afghanistan lijkt echter geen crisissfeer op het ministerie van Defensie te hebben veroorzaakt *voor* de val van Kabul. Vakanties en de watersnood in Limburg werden genoemd als afleidende gebeurtenissen (in de crisisliteratuur wordt in dit verband gesproken over *decoys*).

Andere landen zagen het ook niet aankomen.
Vrijwel alle in Afghanistan vertegenwoordigde landen werden verrast door de plotselinge val van Kabul. Zelfs de Verenigde Staten werden overvallen door de ontwikkelingen. Een artikel in de *Washington Post* van 13 augustus, twee dagen voor de val van Kabul, citeert Amerikaanse inlichtingendiensten: 'A Taliban capture of Kabul could be a matter of months, perhaps even weeks' (Ishaan Tharoor, 13 augustus 2021). Het artikel wordt gedeeld in de chatgroepen van diplomaten in Kabul. De situatie verslechtert, dat zien de diplomaten in Kabul. Maar niemand voorziet wat twee dagen later staat te gebeuren.

Scenario's voeden een te optimistisch beeld.
De besluitvormers werkten in de aanloop van de crisis met verschillende scenario's waarin werd beschreven hoe de situatie in Afghanistan zich zou kunnen ontvouwen. Voor elk scenario waren bijbehorende indicatoren en/of 'triggers' ontwikkeld. Het idee was dat met behulp van actuele informatie op basis van die indicatoren kon worden vastgesteld in welk scenario het land zich bevond. Die inschatting stuurde de besluitvorming. Het ministerie van Buitenlandse Zaken: 'we werken met triggers die de maatregelen aangeven'.

[23] https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A05356. Tweede stenogram.
[24] Wij hebben geen verslagen van het SMO-beraad ingezien. Die zijn vertrouwelijk. Ons is verteld dat de situatie in Afghanistan in dit beraad hoog op de agenda stond. Maar in ten minste één overleg (eind juli) 'was onvoldoende tijd om Afghanistan te bespreken', zo blijkt uit correspondentie na afloop van dat beraad.

De scenario's en de relatie tussen de scenario's – hoe kom je van het ene in het andere scenario? – waren gebaseerd op impliciete assumpties met betrekking tot de manier waarop regimes uiteen plegen te vallen. Vijf assumpties lijken een belangrijke rol te hebben gespeeld in de formulering van de scenario's.[25]

Ten eerste lijkt te worden aangenomen dat de opmars van de Taliban zich volgens een bepaald patroon zou voltrekken: een gestage opmars, de inname van provinciale knooppunten, de omsingeling van Kabul. Een tweede assumptie heeft betrekking op de rol van het weer: in Afghanistan volgen gevechtshandelingen doorgaans de seizoenen (in de winter wordt nauwelijks gevochten). Op basis van dit historisch patroon verwachtten respondenten geen aanval op Kabul vlak voor het winterseizoen (waardoor aanzienlijk meer tijd voor een eventuele evacuatie leek te bestaan). Ten derde werd aangenomen – dit is ons uitgelegd – dat het Afghaanse leger in staat was Kabul te verdedigen (in ieder geval voor een periode van enkele maanden). 'Ze konden ook echt wat', aldus een respondent met kennis van zaken. De vierde assumptie was dat de zaak pas echt fout zou gaan *nadat* de Amerikanen uit Afghanistan waren vertrokken. Ten slotte leefde het idee dat de Taliban zich vijandig zouden opstellen met betrekking tot de Afghanen die voor Nederland hadden gewerkt.

De assumpties werkten een lineaire conceptie van de opmars in de hand: een opmars die volgens culminerende en kenbare (dus meetbare) stappen verliep. Door actuele informatie (uit de posten, intelligence rapporten, media etc.) tegen de indicatoren aan te houden, zo was het idee, kon vrij precies worden ingeschat in welke fase van de crisis het land zich bevond.

Voor de plotselinge implosie van het Afghaanse leger en het overhaaste vertrek van de Afghaanse regering was geen scenario ontwikkeld. Er waren ook geen indicatoren die zouden kunnen helpen om signalen van spontane implosie te duiden. Signalen dat de snelle opmars van de Taliban gepaard ging met de makkelijke overgave van Afghaanse troepen werden niet op waarde geschat. Zo meldt de MIVD op 6 augustus bijvoorbeeld dat de Taliban-strategie veel sneller werkt dan verwacht. Ook de Post in Islamabad meldt dat het 'gevoel is dat ontwikkelingen in Afghanistan heel snel kunnen gaan'. Maar deze signalen worden verdisconteerd in lijn met het scenario waarin de Taliban eerst de hoofdstad zullen omsingelen en afknijpen (het zogenoemde "anaconda effect").

Met de mogelijkheid dat een fase misschien kan worden overgeslagen, of dat er een heel ander scenario mogelijk is, wordt geen rekening gehouden. Dit hoeft geen verwondering te wekken: het gebruik van scenario's werkt het idee in de hand dat de toekomst kenbaar is. Het is een verleidelijk idee in een situatie die door onzekerheid wordt gemarkeerd. Het is dan moeilijk te herkennen wanneer de werkelijkheid uit de pas begint te lopen met het dominante scenario.

Er was een moment waarop het gehanteerde scenario even leek samen te vallen met de daadwerkelijke situatie. Op 27 juli wordt een conceptoverzicht van indicatoren en bijbehorende maatregelen op het ministerie van Buitenlandse Zaken besproken. Meerdere deelnemers aan de discussie zijn van mening dat het geschetste beeld (op basis van de beschikbare informatie) aanleiding zou moeten zijn om

[25] Wij leiden deze assumpties af uit de scenario's. We hebben geen bewijs dat al deze assumpties, expliciet of impliciet, zo werden gehanteerd.

diplomatenstaf af te schalen, de ambassade te verplaatsen en lokale staf naar Nederland te sturen. Die beslissing wordt echter niet genomen.

Als het dreigingsbeeld voor Kabul steeds meer 'richting oranje' gaat, start de crisiscoördinator in Den Haag het pre-crisisberaad. De scenario's en hun indicatoren zijn op dat moment al niet meer echt behulpzaam om de situatie te duiden. Het interdepartementale crisisberaad van 9 augustus begint nog met een indicatorenoverzicht. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de 'Intel verslechtert' en behoefte is aan 'concrete indicatoren'. Als de indicatorenlijst wordt afgelopen en wordt vergeleken met de (onduidelijke) situatie, wordt al snel duidelijk dat de routekaart weinig houvast biedt. Vanaf 13 augustus, op de vooravond van de crisis, zal de lijst met indicatoren in het crisisberaad geen rol meer spelen.

Reflectie en aanbevelingen

De minister van Buitenlandse Zaken, mevrouw Kaag, legde later in de Tweede Kamer uit dat 'we hebben gehandeld op basis van verkeerde aannames' [Situatie in Afghanistan, 15 september 2021].[26] De minister refereerde naar de snelheid van de Taliban-opmars, de onverwachte zwakte van de Afghaanse strijdkrachten, de overtuiging dat Kabul zou standhouden, en de gebleken afhankelijkheid van de VS. De minister stelde dat er nooit alarmbelletjes zijn afgegaan.[27]

Wij kunnen ons voorstellen dat de minister het zo heeft ervaren. De ondertekening door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van een brief aan de Europese Commissie op 5 augustus om de uitzetting van Afghanen door te laten gaan, duidt op het bestaan van een blinde vlek in Den Haag: blijkbaar was de gedachte dat Afghanistan veilig genoeg was om uitgeprocedeerde asielzoekers terug te sturen. Het ministerie van Defensie kwam pas in de crisisstand te staan toen de Taliban door de stad reden. Zelfs op het ministerie van Buitenlandse Zaken, waar de crisissfeer eerder was doorgedrongen, dacht men aanzienlijk meer tijd te hebben voor een ordentelijke evacuatie dan ze uiteindelijk kregen. 'We dachten dat we het in de hand hadden.'

Toch hebben we – met de kennis van nu – vastgesteld dat er wel degelijk 'alarmbelletjes' zijn afgegaan. Ze zijn echter niet gehoord of begrepen. Het hielp natuurlijk niet dat vele sleutelfiguren in augustus afwezig waren. Het hielp ook niet dat de assumpties waarop de scenario's en indicatoren rustten, nooit zijn geëxpliciteerd. Ook de focus op 'gelijkgestemde landen' – Nederland richt zich traditioneel in de strategische positiebepaling op een kleine groep 'gelijkgestemde' landen (zie deel 3) – werkte een tijdige herkenning van de crisis niet in de hand. Gelijkgestemd betekent per definitie dat de positie van 'andersgestemden' minder aandacht krijgt of wordt 'weggerationaliseerd' (juist omdat het een andersgestemd land is).

De cruciale vraag die wij hier proberen te beantwoorden is hoe betrokken ministeries (en hopelijk ook andere publieke organisaties) zich beter kunnen voorbereiden om crises die moeilijk of niet voorstelbaar zijn tijdig te herkennen. Dit blijft een hele uitdaging. De wetenschappelijke literatuur herbergt geen

[26] https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A05356
[27] Kamerlid Kuzu vroeg of 'nergens op het ministerie van Buitenlandse Zaken [..] een alarmbelletje' afging. Minister Kaag: 'De harde realiteit is dat dit noch bij ons in Nederland, noch in andere landen is gebeurd.'

verborgen wondermiddel dat wij hier voor het voetlicht kunnen brengen. Wij kunnen slechts enkele suggesties formuleren die de kans op tijdige herkenning iets vergroten (bescheidenheid blijft gepast):

- De toekomst is per definitie niet kenbaar. Het denken in scenario's is daarom een uitstekend idee. Maar het is belangrijk ook niet-wenselijke scenario's expliciet te overwegen en daar indicatoren voor te formuleren. Dat kan helpen inzien wanneer een onwenselijk scenario (waarvan de kans als heel klein is ingeschat) zich mogelijk toch voor zou kunnen doen.
- Het formuleren van indicatoren kan ertoe leiden dat alleen naar informatie wordt gezocht die iets zegt over die indicatoren. Het is ook belangrijk die informatie te bestuderen die niet aan geformuleerde indicatoren kan worden gerelateerd. Informatie over onverwachte ontwikkelingen die nergens past: het is juist die niet-categoriseerbare informatie die kan duiden op een ondenkbaar geacht scenario.
- Dit wil niet zeggen dat een kleine groep diplomaten en analisten overal naar moet kijken en alle informatie even zwaar moet wegen. Selectie is onvermijdelijk. Het formuleren van zogenoemde *precursor events* – gebeurtenissen of incidenten die duiden op een mogelijkheid van een scenario dat absoluut moet worden vermeden – kan helpen met de selectie.
- Het blijft belangrijk de signalen van de posten – de *gut feelings* van diplomaten ter plekke – zeer serieus te nemen. Dat doet het departement natuurlijk altijd, maar de 'mentale afstand' tussen het moederministerie en de Post is in sommige gevallen nog groter en daardoor nog invloedrijker dan al wordt gedacht. Bezien zou kunnen worden hoe collega's in brandhaarden hun duiding van de situatie (nog) beter voor het voetlicht kunnen krijgen.
- Het kan belangrijk zijn de posities van 'afwijkende landen' te bestuderen. Dat gedrag kan gemakkelijk gerationaliseerd worden (het land is immers 'anders' en niet noodzakelijkerwijs 'gelijkgestemd'). Het zou beter zijn te bespreken waarom wij niet zouden doen wat zij doen (i.p.v. uit te leggen waarom zij het doen).
- Het kan behulpzaam zijn periodieke sessies met bewindslieden te organiseren waarin kernassumpties worden geëxpliciteerd en ter discussie worden gesteld. Dit zorgt voor actieve betrokkenheid van gezagsdragers tijdens de zogenoemde 'aandachtsfase' zonder hen met de details van de situatie lastig te vallen.
- Het verdient in het licht van de opgedane ervaringen aanbeveling nog eens na te denken over de precieze condities die een evacuatie noodzakelijk maken. Het eerder door ons genoemde voorzorgsprincipe (*better safe than sorry*) verhoudt zich niet altijd heel goed met de missie van Buitenlandse Zaken (zo lang mogelijk in het land aanwezig blijven), maar tot op het laatste moment wachten is misschien ook geen goed idee. Verder nadenken over dit dilemma is gewenst.

3. De voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Kabul

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie evacueerden na de val van Kabul ruim 2500 mensen (930 Nederlanders, 380 tolken, 530 lokale staf, plus anderen) uit de Afghaanse hoofdstad.[28] Dit is gezien de chaotische en dramatische omstandigheden in Kabul en rond het vliegveld een bijzondere prestatie. Het is echter een resultaat met een donkere rand: Nederland moest ook veel mensen in Afghanistan achterlaten. Het was niet mogelijk hen tijdig naar het vliegveld en op een vliegtuig naar het buitenland te krijgen.

Het is belangrijk te bezien welke lessen geleerd kunnen worden. We beschrijven de planning en organisatie van de evacuatie, de wijze waarop de evacuatie is uitgevoerd, en de tijdsdruk en omstandigheden waaronder dit gebeurde. We kijken naar de evacuaties zoals uitgevoerd door enkele andere Europese landen (Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Denemarken en Noorwegen). We bespreken de opvang van de Afghaanse evacuees in Nederland.

3.1 Planning en organisatie

We kunnen de evacuees in vier categorieën indelen: de tolken die voor Nederland hadden gewerkt, de overige staf die voor Nederland had gewerkt (of nog steeds werkte), de diplomaten en militairen die nog in Kabul aanwezig waren, en de mensen met een Nederlands paspoort die in Afghanistan verbleven. We bespreken hoe de planning voor elke groep verliep.

Het 'tolkendossier'

Sinds 2014 hebben beleidsmakers zich bezig gehouden met de zogenoemde tolkenregeling: het zou mogelijk moeten zijn tolken die voor Nederland hebben gewerkt naar Nederland te laten komen (als ze in het land van herkomst gevaar lopen). Er wordt al snel besloten dat tolken en hun gezin inreisvisa kunnen krijgen om in Nederland asiel aan te vragen. Op 18 december 2019 meldt het kabinet dat hun aanvraag zal worden bezien met de assumptie dat tolken systematisch zullen worden vervolgd als de Taliban aan de macht komen.

Tussen 2014 en 2018 komen tien tolken en hun gezinnen naar Nederland. In de maanden en weken voor 15 augustus 2021 worden 111 tolken (inclusief gezinsleden ongeveer 500 personen) naar Nederland gehaald. In de dagen na de val van Kabul worden nog eens 380 Afghanen (tolken en directe familieleden) geëvacueerd.

De tolken en hun familie moeten een ingewikkelde en tijdrovende procedure doorlopen. De controle op de aanvragen is streng.[29] Een tolk moet kunnen bewijzen dat hij voor Nederland heeft gewerkt. Het ministerie van Defensie houdt echter geen nauwkeurige, en in sommige jaren geen, lijsten bij van Afghaanse tolken die voor Nederland hebben gewerkt. De tolken hebben ook geen haast om

[28] De getallen zijn afkomstig uit de Kamerbrief van 11 oktober (Stand van zaken Afghanistan, 11 oktober 2021). De categorie 'anderen' bevat mensen met een andere nationaliteit en medewerkers van internationale organisaties.
[29] Zo moest worden vastgesteld of een aanvrager daadwerkelijk voor de troepen in Afghanistan had gewerkt. Een andere genoemde reden voor de betrachte voorzichtigheid was de gevreesde mogelijkheid dat sommige asielzoekers een gevaar voor de Nederlandse samenleving zouden kunnen vormen.

Afghanistan te verlaten, zo tekenen respondenten aan.[30] Daarbij komt dat de COVID-crisis het lang onmogelijk maakt Afghanen naar Nederland te halen (vanaf januari 2021 komt het proces weer op gang). Het is dus niet vreemd dat het tolkendossier binnen het ministerie van Defensie wordt beheerd door een enkele ambtenaar.[31]

De procedure wordt op verschillende momenten vereenvoudigd (bijvoorbeeld op 11 maart en 3 mei, 2021). Zo worden vragenlijsten ingekort en wordt het goedkeuringsproces versneld. Maar de procedure blijft arbeidsintensief, ook voor betrokken ministeries. De Post moet informatie inwinnen bij de aanvragers, het ministerie van Defensie moet checken of ze echt voor Nederland hebben gewerkt, en de IND moet uiteindelijk bepalen of de tolk en de aangemelde familieleden aan de wettelijke vereisten voldoen. De IND heeft twee medewerkers die zich met de tolken bezig houden. Vanaf maart 2021 krijgen diezelfde twee mensen de taak zich met de lokale staf In Afghanistan bezig te houden.

Het tempo rond dit dossier is lange tijd niet heel hoog. 'Het proces krabbelde een beetje voort', aldus een respondent. Alle betrokken respondenten erkennen volmondig dat dit tempo, met de kennis van nu, te laag was.

Veel tolken moeten de procedure in Afghanistan inzetten en afwachten, omdat zij niet over een paspoort beschikken. De Afghaanse regering weigert Afghanen zonder paspoort te laten vertrekken. 'Je kunt ze niet ontvoeren', zo verwoordt een respondent dit probleem. Het blijft lang onduidelijk hoeveel tolken naar Nederland willen komen. Op 2 juni zegt minister Bijleveld (Defensie) een database met namen en gegevens van 273 tolken te hebben. In de Tweede Kamer (moties Piri c.s., 3 juni en 8 juli) wordt aangedrongen op een proactieve benadering van de tolken die nog in Afghanistan aanwezig zijn.[32]

Op 30 juli voeren vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Justitie en Veiligheid hoogambtelijk overleg over het tolkendossier. Er bevinden zich nog steeds tolken in Kandahar en het vliegveld aldaar is gesloten. Het is ook nog steeds onduidelijk wie er wel en niet naar Nederland mogen. Zo moet de definitie van 'hoogprofiel werkzaamheden' nog worden ingevuld. Ook is niet duidelijk of de tolken meegenomen zijn in de evacuatieplanning (het ministerie van Buitenlandse Zaken denkt van niet). Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken leeft de vraag: als het morgen misgaat, zijn we dan klaar voor de evacuatie?

In het SMO-beraad (eind juli) wordt afgesproken dat snel een oplossing wordt gezocht voor 'alle aanvragen die nu bij ons in het systeem zitten (waarvan vastgesteld is dat ze in aanmerking komen) [..] Uitzonderingen maken als het verantwoord is, daarvoor snel escaleren indien nodig, zodat we iedereen het land uit hebben per eind augustus.' In het beantwoorden van Kamervragen moet 'de vlucht naar voren gekozen moet worden, aangezien we met alle beste bedoelingen t.a.v. communicatie niet in staat zijn het juiste beeld te schetsen en steeds weer in het defensief gedrukt worden'.

[30] 'Sommigen wilden eerst hun huis verkopen of hun studie afmaken'.
[31] Het ministerie van Defensie merkt hierbij op dat 'meerdere ambtenaren bij MinDEF betrokken waren bij het dossier'. Het dossier was 'belegd in de staande organisatie, net als alle andere dossiers in een ambtelijke organisatie'.
[32] Het betreft de moties 35570x, nr. 99 en 21501-02, nr. 2386.

In de eerste week van augustus is er weer intensief overleg over de tolken. Ze moeten naar Kabul zien te komen, om van daaruit te worden geëvacueerd. Het inwinnen van informatie met betrekking tot voormalige Afghaanse tolken is inmiddels een hoofdtaak voor de Post in Kabul geworden. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken ontstaat enig ongeduld met het ministerie van Defensie (het ministerie voelt 'geen gevoel van urgentie en verantwoordelijkheid', zo is het sentiment). Op de Post wordt met ongenoegen op de traagheid van het proces gereageerd. Op 11 augustus zet de Post in een memo uiteen dat het ministerie van Defensie het tolkendossier niet goed aanpakt. De Post waarschuwt voor toekomstige politieke schandalen als blijkt dat de verkeerde/foute mensen zijn meegenomen. Ook de IND werkt niet snel genoeg volgens de Post. De IND heeft sinds 15 juni de capaciteit verder verhoogd van 10 naar 15 medewerkers. Op 8 augustus vraagt de Post aan de IND of het proces niet kan worden versneld ('De situatie verslechtert hier snel').

Op 10 augustus laat het ministerie van Defensie weten dat een charter zal worden gestuurd om tolken en hun families op te halen. De Post heeft echter onvoldoende capaciteit om tolken naar het vliegveld te begeleiden en hen in het vliegtuig te krijgen. De Post werkt overigens hard om tolken langs de Afghaanse bureaucratische barrières te loodsen. Op 14 augustus, een dag voor de val van Kabul, wordt duidelijk dat veel tolken de Afghaanse hoofdstad niet kunnen bereiken. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie overleggen over het inzetten van een belteam om tolken te bereiken.

Evacuatie lokale staf

De grootste uitdaging tijdens de crisis in Kabul betrof de evacuatie van lokale staf (mensen die voor de Post werkten of hadden gewerkt). In vergelijking met de tolken was de evacuatie van deze groep minder goed voorbereid. Dat is logisch, want de standaardprocedure was dat lokale staf niet naar Nederland werd geëvacueerd. Het feit dat Nederland dat in dit geval uiteindelijk wel deed was, zoals minister Kaag in de Tweede Kamer uitlegde, een unicum.[33]

De bereidheid om lokale staf in dit geval toch mee te nemen, ontstaat in de loop van 2021. Het initiatief komt van de ambassadeur in Afghanistan. Als de nieuwe ambassadeur in Kabul arriveert (augustus 2020), verneemt zij al snel van haar stafmedewerkers dat zij voor hun toekomst vrezen.[34] Op 1 december 2020 stuurt de ambassadeur een mail aan het ministerie van Buitenlandse Zaken met het verzoek om overleg over de veiligheid van de lokale staf. Ze vraagt om evacuatieopties. Het gaat om ongeveer 200 mensen die 'zeer kwetsbaar' zullen zijn in het meest negatieve scenario. In januari 2021 vraagt de ambassade opnieuw of het staande beleid van non-evacuatie van lokale staf bijgesteld kan worden. De ambassade schrijft dat de situatie 'snel verslechtert'.

Op 11 maart 2021 overleggen vertegenwoordigers van Buitenlandse Zaken, Defensie en de IND voor het eerst over de verschillende evacuatieopties voor de lokale staf. Buitenlandse Zaken heeft naar eigen

[33] (Situatie in Afghanistan, 15 september 2021). https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A05356. Tweede stenogram.

[34] Dit was niet voor het eerst dat de lokale staf van zich liet horen. Nadat de Verenigde Staten eind 2018 bekend hadden gemaakt dat ze Afghanistan op afzienbare termijn zouden verlaten, kreeg de Post al snel signalen dat mensen die voor Nederland hadden gewerkt (of nog werkten) zich bedreigd voelden en weg wilden.

inzicht een ‘inspanningsverplichting, geen resultaatverplichting’. De evacuatie van lokale staf ‘doet mogelijk politiek en maatschappelijk veel stof opwaaien’, zo wordt gevreesd. Ook bestaat de vrees voor precedentwerking. Het idee wordt gelanceerd om verschillende categorieën te formuleren en voor elke categorie het risico in kaart te brengen (zodat alleen de groep met ‘hoogste risico’ voor een eventuele evacuatie in aanmerking komt). Die taak zou de Post moeten uitvoeren. De Post weigert hier echter aan mee te werken. Zij willen alle lokale medewerkers mee kunnen nemen bij een eventuele evacuatie.

President Biden kondigt op 14 april 2021 aan dat de VS op 11 september uit Afghanistan zullen vertrekken. De Nederlandse planning voor evacuatie van lokale staf komt nog niet in een stroomversnelling. Haast lijkt nog niet geboden, want ‘het zal naar verwachting tot 2023 duren voordat TB aan de macht is.’ Ook de Nederlandse Post ‘adviseert geen grootschalige evacuatie van lokale staf en gezinsleden.’ De Post wil kunnen blijven functioneren en heeft daarvoor lokale staf nodig. Wel vindt de Post dat lokale medewerkers de mogelijkheid moeten krijgen naar Nederland te reizen om daar asiel aan te vragen. Hoe men in Nederland komt, wordt als een ‘eigen verantwoordelijkheid’ gezien.

Rond die tijd rapporteert de ambassade (op verzoek van het moederministerie) over de standpunten van andere landen. Sommige landen (Italië, Canada en Frankrijk) leggen haast aan de dag. Het ‘dossier lokale staf’ staat nog niet heel hoog op de agenda van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op 26 april leest de secretaris-generaal van het ministerie in een memo dat er ‘onvoldoende informatie voorhanden is om een besluit [over de lokale staf] te nemen’. De SG wordt gevraagd de ambassade de duimschroeven aan te draaien: de ambassademedewerkers moeten een risicoanalyse voor het lokale personeel uitvoeren. De toenmalige PSG stuurt diezelfde dag nog een ‘instructie’ naar Kabul. De Post moet de risico-inschatting maken.

Begin mei produceert het ministerie van Buitenlandse Zaken een memo met uitgewerkte opties voor de evacuatie van lokaal personeel. Eind mei accordeert de minister de memo. De stafleden moeten aannemelijk maken dat ze risico lopen. Dan mogen ze naar Nederland met familie om asiel aan te vragen. Dit markeert een belangrijke wijziging in het Nederlandse beleid. Het is voor het eerst dat Nederland lokale staf mee naar huis zal nemen.

De lokale staf verzoekt ondertussen, op 18 mei, aan de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken of zij inwonende gezinsleden mee mogen nemen naar Nederland. Op 2 juni schrijft de postraadvoorzitter van de ambassade een mail met het verzoek de lokale staf hetzelfde te behandelen als de tolken (die hun gezin mogen meenemen). De minister van Buitenlandse Zaken trapt op de rem: de regeling voor lokale staf moet synchroon lopen met de Defensieregeling voor de tolken (procedures!) en zoveel mogelijk meegaan met de internationale lijn (Duitsland en het Verenigd Koninkrijk worden specifiek genoemd). Er kan alleen met hele goede motivatie van deze lijn worden afgeweken. Dit is de inzet van de minister als zij in de tweede week van juni aandacht voor het evacuatiedossier vraagt in de Ministerraad.

Op 21 juni zegt het ministerie van Defensie geen garantie te kunnen geven voor de veilige evacuatie van de groeiende aantallen te evacueren personen. Het ministerie van Defensie heef in de weken hiervoor al aangedrongen op het zo spoedig mogelijk uitvliegen van lokale staf en het afschalen van de ambassade-bezetting. ‘Er moet significant worden gesneden in de aantallen’, zo wordt gewaarschuwd. De ambassade is het hier niet mee eens en vindt dat de politiek dan de eventuele gevolgen maar moet

accepteren. Op 1 juli schrijft de ambassadeur in een email dat de situatie snel verslechtert en voorspelt dat het aantal asielverzoeken de komende tijd zal toenemen. De ambassadeur doet een voorstel om de procedures bij te stellen.

Op 9 juli wordt het beleid met betrekking tot de lokale staf opnieuw verruimd. De ministerraad stemt in met de evacuatie van lokale staf en hun kerngezinnen indien de situatie verslechtert. De betrokkenen binnen Buitenlandse Zaken zijn verheugd dat dit nu is geregeld.

De commerciële vluchten uit Kabul raken ondertussen steeds verder volgeboekt. Op 6 augustus leest de SG van Buitenlandse Zaken in een email: 'waar eerder verwacht werd dat zo lang mogelijk gewacht kon worden met het laten uitvliegen van de lokale staf, is het advies nu om hier niet mee te wachten'. De minister moet een besluit nemen. Op 9 augustus gaat de minister van Buitenlandse Zaken akkoord met het vertrek van niet-essentiële ambassademedewerkers, lokale medewerkers en 'hun overeengekomen familieleden' via commerciële vluchten.

De Post vraagt dan om een ruimere interpretatie van het begrip kerngezin (waardoor 60 extra mensen op de lijst zouden komen). Het argument is dat de door de IND gehanteerde definitie zich slecht verhoudt tot de in Afghanistan gangbare perceptie van wat het begrip kerngezin omvat. De IND heeft die definitie wel gebruikt met betrekking tot de Afghaanse tolken en hun gezinnen.

De Post is verder ontstemd door de plotselinge soepelheid die het ministerie van Defensie richting de tolken betracht: de tolken mogen zonder de benodigde papieren naar Nederland om daar asiel aan te vragen. De Post wil geen 'glijdende schaal'. De betrachte soepelheid kan tot scheve ogen leiden bij de niet-tolken die wegens 'te laag profiel' zijn afgewezen. Op 11 augustus houdt de Post crisisberaad met de lokale staf. Die zien dat de tolken zonder papieren naar Nederland mogen. Dat willen zij ook.

Op 11 augustus bespreekt het BWO wat te doen met de 'lijst van 60' die de Post mee naar Nederland wil nemen. Het BWO besluit dat de IND deze mensen van geval tot geval moet bekijken. Het BWO blijft bij het besluit van 9 juli en wil alleen in bijzondere gevallen een beroep doen op de hardheidsclausule. De ambtelijke top op het ministerie van Buitenlandse Zaken legt in een telefonisch gesprek met de Post uit dat enkele uitzonderingen nog wel kunnen worden overwogen volgens het BWO, maar 60 uitzonderingen vindt het BWO teveel. De boodschap van 'enkele uitzonderingen' wordt in dit gesprek vertaald in het getal drie (zonder dat dit blijkbaar zo bedoeld is).[35] Op de Post wordt de boodschap geïnterpreteerd als een ethisch dubieuze instructie om de lijst van 60 namen terug te brengen tot 3 namen. Dat weigert de Post. Ze vraagt om compassie en flexibiliteit. Ze wijst op de positie van Noorwegen dat wel 'een cultureel sensitieve' definitie van kerngezin hanteert.

Het ministerie is in eerste instantie onverbiddelijk. Het ministerie meldt de Post 'dat wij aan jullie kant staan en maximaal willen meenemen uit de categorie hardheidsclausule. Maar die wens moeten we realiseren indachtig een complex krachtenveld in de coalitie'. Het ministerie voelt zich gehouden aan het politieke besluit: 'BWO was helder en mag niet ondermijnd worden'. Op 12 augustus verzoekt de minister van Buitenlandse Zaken opnieuw om een overzicht van de positie van de zogenoemde

[35] Zie ook het antwoord op de vraag van Kamerlid Jasper van Dijk, (ah-tk-20212022-271). Detail 2021D38041 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

'gelijkgestemde landen'. De minister 'wil (met ons overzichtje in haar achterhoofd) kunnen zeggen dat wat wij doen vergelijkbaar is met anderen en dat zij tegen dezelfde problemen aanlopen als wij'.

Op 14 augustus gaat het BWO tijdens een ingelast overleg alsnog overstag en besluit dat naast de kerngezinnen ook inwonenden mee mogen. Deze regeling geldt alleen voor de mensen die op het laatste moment nog voor Nederland in de ambassade werkten. Na aankomst in Nederland zal worden bezien wie voor permanent verblijf in aanmerking komen. De Post is verguld met het nieuws.

Ondertussen zijn vliegtuigen gemobiliseerd om zo veel mogelijk mensen op te halen. Op 13 augustus heeft het ministerie van Defensie een overeenkomst gesloten om twee charters naar Kabul te laten vliegen. De eerste zal dan op 19 augustus aankomen. Op 14 augustus is er zelfs zicht op een charter die al op 17 augustus zal arriveren. De val van Kabul gooit echter roet in het eten.

Evacuatie ambassade

Voor het evacueren van de ambassade en het ambassadepersoneel waren plannen gemaakt. De ambassade lag niet in de beveiligde zone (Green Zone) waar veel andere ambassades gevestigd waren. De veiligheid van de ambassade stond daarom al vroeg op de agenda.

Op 12 januari 2021 heeft het eerste maandelijkse veiligheidsoverleg plaats tussen de ambassade, de veiligheidsdirectie van Buitenlandse Zaken, en BSB (Defensie). Eind januari gaat een delegatie van Buitenlandse Zaken en Defensie op bezoek in Kabul om de dreigingsanalyse te actualiseren en contacten te leggen voor een later uit te voeren verkenningsmissie met het oog op een eventuele evacuatie van ambassademedewerkers en lokale staf.

In april volgt een nieuw werkbezoek aan Kabul. Het doel is de evacuatieopties in kaart te brengen. De eerste optie benoemt Hamid Karzai International Airport (HKIA) in Kabul als verzamelpunt voor een evacuatie. Terwijl de inschatting is dat het lastig kan zijn het vliegveld op het laatste moment te bereiken, heeft deze verzamellocatie wel de voorkeur in geval van een NEO (non-combatant evacuation operation). Verblijf op HKIA wordt mogelijk geacht zolang Turkije het vliegveld bewaakt. De tweede optie is het gebruik van het Baron Hotel te Kabul. Vanwege beperkte medische voorzieningen, kan deze faciliteit volgens defensiemedewerkers slechts een beperkt aantal dagen voorafgaand aan een evacuatie worden gebruikt.

In mei worden concrete evacuatieplannen op basis van de verschillende scenario's geprepareerd. Nederland heeft een *Memorandum of Understanding* met Amerika getekend voor ondersteuning van een eventuele evacuatie. Het ministerie houdt een Snel Consulair Ondersteuningsteam (SCOT) gereed.[36] Op 12 juli plannen Nederland en Duitsland gezamenlijk een evacuatieroute via Islamabad.

In augustus komt de verplaatsing van de ambassade in een stroomversnelling. Op 10 augustus neemt het ministerie van Buitenlandse Zaken het besluit de ambassade zo spoedig mogelijk te verplaatsen.

[36] Een SCOT-team kan bestaan uit één of meerdere medewerkers, al naar gelang de situatie. SCOT-ers worden uitgezonden door Buitenlandse Zaken om bijzondere consulaire ondersteuning te bieden in noodsituaties. SCOT-ers zijn ervaren consulaire medewerkers die reguliere functies vervullen op het ministerie of een ambassade, maar oproepbaar zijn bij crises. Afhankelijk van de situatie en de locatie waar zij zich bevinden en waar de crisis is, zijn SCOT-ers meestal binnen 24 uur beschikbaar.

Op 13 augustus lijkt de verhuizing dan echt aanstaande. Op het NAVO-overleg is die dag helder geworden dat alle landen zich naar het vliegveld begeven. De Green Zone is al verlaten. De plv. CdP lijkt de verhuizing afhankelijk te maken van het uitvliegen van de lokale staf. De planning is dan dat de lokale staf binnen een week zal vertrekken. Het ambassadepersoneel kan dan op 24 augustus uitvliegen, zo is het idee. De plv. CdP wil de lokale staf niet achterlaten. Op 14 augustus treft de Post de laatste voorbereidingen om op korte termijn de ambassade te verplaatsen, zo wordt gemeld. Die nacht zal de plv. CdP de ambassade halsoverkop verlaten als blijkt dat de regering is gevallen en de Amerikanen de veiligheid van de ambassadestaf niet meer kunnen garanderen.

Evacuatie van in Afghanistan verblijvende Nederlanders

Aan de voorbereidingen op een mogelijke evacuatie van Nederlanders uit Afghanistan werd minder aandacht besteed. Dat is om twee redenen heel begrijpelijk. Ten eerste lag er al maandenlang een glashelder reisadvies. Sinds 28 april gold het advies: 'ga terug naar huis. De Ambassade kan straks niet helpen'. Dat advies is sindsdien geregeld herhaald en aangescherpt. Ten tweede hadden heel weinig Nederlanders zich bij de ambassade geregistreerd (op 1 juni hadden 9 Nederlanders zich geregistreerd). Op 12 augustus meldde het ministerie van Buitenlandse Zaken in een persbericht dat 'voor zover bekend nog maar weinig Nederlanders in Afghanistan zitten'.

INTERMEZZO: INZICHTEN UIT HET BUITENLAND (QUICK SCAN I)

We hebben gekeken naar de voorbereidingen op een mogelijke evacuatie zoals die in Frankrijk, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Noorwegen plaatshadden. We zien duidelijke verschillen tussen de landen die al eerder zijn begonnen met het evacueren van Afghaanse medewerkers (Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk) en de overige landen die vlak voor of na de val van Kabul begonnen met evacuaties. In deze *quick scan* noteren we de belangrijkste observaties.

Frankrijk

Frankrijk had sinds 2014 al 800 Afghanen en familie geëvacueerd. De Fransen keken niet naar andere landen, maar maakten hun eigen risicoanalyse. Tijdens een eerdere evacuatie in Afghanistan was Frankrijk aan de late kant geweest, waardoor 3 doden door een raketaanval waren gevallen. In december 2020 werd begonnen met het formuleren van scenario's die een mogelijke snelle repatriëring vereisten. De inschatting was dat de realiteit in Afghanistan heel snel zou kunnen veranderen. In april 2021 werd besloten het merendeel van de lokale staf uit Kabul te evacueren. De Fransen werden naar eigen zeggen in internationale gremia weggezet als doemdenkers. In mei begonnen de Fransen met de evacuatie van Afghanen die voor de ambassade en Franse organisaties werkten (623 werden in de maanden daarna naar Frankrijk gevlogen). De Fransen betaalden de kosten van de evacuatie. De Afghanen kregen een visum, ticket, geld en accommodatie in Frankrijk aangeboden. Op één van de laatste reguliere evacuatievluchten (16/17 juli) waren stoelen over en die werden ter beschikking gesteld aan andere landen (waaronder Nederland). Van het aanbod is geen gebruik gemaakt.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk (VK) begon al in 2020 met het evacueren van Afghanen die voor het VK hadden gewerkt (1400 Afghanen vlogen naar het VK). In april 2021 werd een regeling ontwikkeld voor Afghanen die voor het VK hadden gewerkt (Afghan relocation and assistance policy [ARAP]). Over het ARAP werd breed gecommuniceerd en gegadigden werd geadviseerd zich te laten registreren. Tussen april en augustus vlogen nog eens 1978 Afghanen naar het VK.

Duitsland

De Duitsers volgden een traject dat vergelijkbaar is met het Nederlandse traject zoals hierboven beschreven. Duitsland begon in april 2021 met de voorbereiding op het evacuatieproces. De coördinatie van de voorbereiding lag in handen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Krisenreaktionszentrum. Ook in Duitsland speelde het vraagstuk van de lokale staf (wie mee te nemen?). Een week voor de evacuatie dacht Duitsland nog dat het om 67 mensen ging.

Denemarken

Denemarken hanteerde een restrictief beleid met betrekking tot de evacuatie van lokale staf. In de laatste dagen voor de val van Kabul bereikte de Deense regering overeenstemming met betrekking tot de lokale staf die op dat moment voor de Deense ambassade werkzaam was. Tolken werkten voornamelijk voor andere landen en werden naar hun formele werkgevers doorverwezen.

Noorwegen

In juni 2021 besloot het Noorse kabinet dat lokale staf (8 medewerkers en 55 familieleden) en hun familie voor evacuatie naar Noorwegen in aanmerking kwamen (dit besluit was feitelijk al in november 2020 genomen). Later in juni werd besloten dat mensenrechtenverdedigers en journalisten die banden met Noorwegen hadden ook in aanmerking kwamen voor evacuatie. In juli werd de evacuatie van de ambassade in Kabul geoefend.

3.2 Evacuatie, tijdsdruk en chaos

De val van Kabul kwam voor Nederland (evenals voor de meeste andere landen) als een grote en onaangename verrassing. De getroffen voorbereidingen op een evacuatie hadden in één klap veel van hun waarde verloren. De evacuatie werd noodgedwongen een geïmproviseerd hoogstandje. Twee factoren maakten de uitdaging extra moeilijk: de ervaren tijdsdruk en het onverwacht grote aantal mensen dat moest worden geëvacueerd.

De tijdsdruk was ongekend. Terwijl de Taliban de stad overnamen, troffen de Amerikanen hun laatste, overhaaste voorbereidingen om hun troepen weg te vliegen. De deadline van 31 augustus naderde met rasse schreden. Inkomende militaire vluchten moesten beveiligd worden met het oog op de vijandelijke troepen die letterlijk voor de poort van het vliegveld stonden. Inkomende vluchten van andere landen werden tijdelijk geweigerd.

De mogelijkheden om te evacueren waren dus heel beperkt in de eerste dagen na de val van Kabul. De commerciële luchtvaart vloog niet meer. Het aanbod van vluchtelingen groeide met de minuut. 'We waren voorbereid op 100 personen. Het werden er 12x zoveel', zo legde minister Kaag later uit in de Tweede Kamer. 'We begonnen met 7, dachten dat het er 150 zouden worden. Toen werden het 400, 600, 900.' Andere landen werden met dezelfde uitdaging geconfronteerd. Het vliegveld werd belegerd door angstige mensen die de komst van de Taliban vreesden en het land wilden ontvluchten.

De Amerikanen weigerden aanvankelijk mensen zonder een Amerikaans paspoort tot het vliegveld toe te laten. Dit leidde tot dramatische taferelen voor de toegangspoort. De opeenhoping van buitenlanders en Afghanen die voor het buitenland hadden gewerkt, vormde een aantrekkelijk doelwit voor terroristen, zo waarschuwden de veiligheidsdiensten. Dit vergrootte de ervaren tijdsdruk: het was zaak zo spoedig mogelijk de geselecteerde passagiers binnen de poorten van het vliegveld te halen.

Op 31 augustus waren alle buitenlandse troepen en delegaties vertrokken. Nederland slaagde er in binnen tien dagen tussen de 1600 en 2000 mensen uit Kabul weg te halen.[37] Dit is gezien de tijdsdruk en chaotische omstandigheden een buitengewoon knappe prestatie. Hier volgt een korte reconstructie.

Na de val van Kabul, in het weekend van 15 augustus, wordt op het ministerie van Buitenlandse Zaken in allerijl een team opgezet dat de ambassadefuncties overneemt. De Nederlandse delegatie is in de ochtend van 15 augustus halsoverkop naar het vliegveld vertrokken. Ze hebben daar niets en kunnen daarom aanvankelijk niet veel betekenen. Op het ministerie opent 'Team Kabul' een telefoonnummer. De uitdaging is iedereen te bereiken die op een van de lijsten staat en hen naar het vliegveld te loodsen. Het lijkt nu nog om relatief weinig mensen te gaan: lokale staf en familie, een groep tolken en familie, en de enkele tientallen Nederlanders die nog in Afghanistan zijn. Met het verstrijken van de uren zullen deze getallen spectaculair groeien.

De Haagse flexibiliteit groeit mee. In de ochtend van 15 augustus schrijft de PSG van Buitenlandse Zaken dat alle goedgekeurde tolken mee moeten, papieren of niet. Na een crisisberaad van het BWO komt het besluit dat de volledige 'B-lijst' mee mag. Deze passagiers moeten wel eerst langs de Turkse en Amerikaanse beveiliging van het vliegveld zien te komen (en langs de roadblocks die de Taliban op de wegen naar het vliegveld opwerpen). De plv. CdP meldt vanaf het vliegveld dat het 'belangrijk [is] om te inventariseren welke NL'ers in A zijn en hoe we hen kunnen bereiken'. Ook geeft hij mee dat 'lokale staf thuis wacht op wat gaat gebeuren. Er is angst en paniek'. Op 15 augustus wordt duidelijk dat commerciële vluchten voorlopig niet meer zullen landen in Kabul.

De Nederlandse delegatie in Kabul brengt 16 augustus grotendeels door in een schuilplaats op het vliegveld (wegens de dreiging van raketinslagen). De plv. CdP schat in dat hij en zijn collega's niets op het vliegveld kunnen doen. De beveiligers (BSB) van de Nederlandse delegatie hebben de situatie in de stad en rond het vliegveld als onveilig beoordeeld. De plv. CdP weegt het advies en maakt een besluit dat hij

[37] Het is niet duidelijk hoeveel mensen Nederland nu precies heeft geëvacueerd. In het crisisberaad van 30 augustus wordt gesproken van 1638 mensen. In het feitenrelaas dat het ministerie van Buitenlandse Zaken produceerde voor de Tweede Kamer wordt gesproken van 1960 evacuees die door de IND zijn geregistreerd.

met het ministerie van Buitenlandse Zaken communiceert. Op 17 augustus vertrekt de delegatie uit Kabul (zie ook deel 1).

Op 18 augustus vliegt Nederland een klein team diplomaten onder leiding van ambassadeur Wijgers en een groep militairen naar Kabul. In Den Haag wordt de capaciteit van het belteam opgeschaald. Het COA vraagt het ministerie van Defensie de kazerne Zoutkamp ter beschikking te stellen voor de opvang van Afghaanse evacuees. De verwachte aantallen fluctueren van 373 tot 706 mensen. De hoofdvraag van de dag is: hoe krijgen we die mensen naar het vliegveld in Kabul?

Het Nederlands team – een handvol diplomaten en een kleine 50 militairen – landt in Kabul en begint onmiddellijk met het binnenhalen van mensen. De chaos buiten de hekken is groot. Het Nederlandse team doet melding van 'Vreselijke taferelen. Mensen in gedrang overleden'. Het team ondervindt veel moeilijkheden om de mensen die op lijsten staan door de mensenmassa naar de juiste ingang te krijgen. Ondertussen heeft het Haagse 'Team Kabul' te maken met een enorme aanwas van nieuwe aanmeldingen.

De Tweede Kamer zit ook niet stil en neemt op 18 augustus de motie-Belhaj aan.[38] Het is een oproep de criteria voor evacuatie te verruimen: veel meer Afghanen moeten een beroep op de beperkte evacuatiecapaciteit kunnen doen. De aanzuigende werking van de motie is, in de ogen van onze respondenten, enorm. Nu moeten veel meer mensen worden geëvacueerd, terwijl de harde deadline (opgelegd door de Amerikanen) snel naderbij komt.

De eerste vluchten waarop plek is voor Nederlandse evacuees arriveren in Kabul. Ze moeten ook snel weer vertrekken (in verband met de veiligheidssituatie) en doen dat met lege stoelen. De meeste gegadigden komen het vliegveld niet op.

Het dagelijks topberaad op SG-niveau (AZ, DEF, J&V, BZ) praat in deze dagen veel over lijsten en wie op welke lijst mag staan. Dat geldt ook voor het BWO-overleg: de ministers buigen zich regelmatig over prioriteringscriteria voor evacuatie. De prioritering die Den Haag bezighoudt is misschien politiek noodzakelijk, maar in de frontlinie grotendeels irrelevant. Wie er in slaagt door de 'Nederlandse poort' van het vliegveld te komen, wordt op een vlucht naar Nederland gezet.

Het kleine team moet op het vliegveld emotioneel belastende afwegingen maken, soms in een *split second*: wie binnentrekken uit de massa, wie laten staan? De Haagse instructies voor toegang tot de verschillende lijsten zijn helder, maar laten zich moeilijk toepassen in de chaos voor de poort. De Haagse besluitvormers zien al snel in dat dit niet werkt. Op 22 augustus vervalt de prioritering. Iedereen die de luchthaven weet te bereiken, mag mee.

Het Nederlandse team doet er alles aan om mensen die het vliegveld bereiken naar binnen te loodsen. Ze vinden een gat in het hek, vlakbij een toegangspoort ('Abbey Gate'). Belteams loodsen angstige evacuees naar de provisorische ingang. Ze moeten door een riool waden om deze ingang te bereiken. Het Nederlandse team haalt hen naar binnen en maakt hen gereed voor vertrek.

[38] Motie 27925, nr. 788 d.d. 18 augustus 2021.

Nederland organiseert ook bussen om gegadigden vanuit verzamelpunten in de stad naar het vliegveld te vervoeren. Het BWO besluit op 23 augustus dat alleen Nederlanders aan boord van de bussen mogen. Daarvoor is een goede reden: de Taliban halen mensen zonder Nederlands paspoort uit de bussen. Op 24 augustus is de schatting dat maximaal nog enkele honderden mensen geëvacueerd kunnen worden. Het is echter 'lastig om cijfers evacuees helemaal scherp te krijgen'. Dat blijkt snel: de volgende dag zijn er veel extra hulpverzoeken. Sommige van die verzoeken komen 'vanuit politieke en ambtelijke leiding' – mensen in Afghanistan proberen op alle mogelijke manieren toegang tot het vliegveld te krijgen. Alle verzoeken – ongeacht de bron – worden beoordeeld aan de hand van de geldende criteria. De lijn is helder: 'BWO heeft eerder aangegeven dat te evacueren personen worden beoordeeld aan de hand van criteria. Hier aan vast houden.'

Op 25 augustus ontstaat een crisis in de crisis. Een grote groep Nederlanders (ongeveer 200 mensen verdeeld over drie bussen) zit vast in een konvooi bussen en komt het vliegveld niet op. Het lukt het ministerie van Buitenlandse Zaken samen met de diplomaten en militairen in Kabul na een spannende en dramatische nacht de bussen veilig naar het vliegveld te loodsen. Ze gaan op de laatste vluchten mee naar Nederland.

Ondertussen wordt op het ministerie gepraat over het *cut-off* moment waarna mensen niet meer worden gebeld om naar het vliegveld te komen. Dat moment komt in de ochtend van 26 augustus: de groep die het niet heeft gehaald wordt gebeld met de boodschap dat ze niet meer naar het vliegveld hoeven te komen. Hen wordt geadviseerd een veilig onderkomen te zoeken. Minister Kaag zal later in de Tweede Kamer uitleggen dat 70 mensen die dag zijn afgebeld.

Op 26 augustus vertrekt de laatste Nederlandse evacuatievlucht (17:45 plaatselijke tijd). Vlak daarna is er een bloedige aanslag nabij Abbey Gate, de plek waar Nederlanders het vliegveld op werden geloodst. De ontzetting bij betrokkenen op het ministerie is groot.

Nederland is weg en op de ministeries is men de crisis moe. Het grootste gedeelte van de binnengekomen 12.000 e-mails moet nog worden bekeken. Het blijkt al snel dat zo'n 500 Nederlanders, tolken en lokale staf in Afghanistan zijn achtergebleven.[39] Op 1 september wordt het crisisberaad op het ministerie van Buitenlandse Zaken daarom weer hervat. Ook het BWO komt weer bijeen en besluit tot oprichting van een interdepartementale werkgroep Motie-Belhaj. De inbox van Buitenlandse Zaken bevat dan inmiddels 19.000 e-mails.[40] Op 9 september staat de teller op 44.221 e-mails.

[39] De cijfers blijven fluctueren. Op 17 september is sprake van 522 mensen die onderdeel zijn van 'Nederlandse reisgezelschappen' in Kabul. Er zouden nog 1276 voormalige tolken in Kabul zijn. Op 22 september is dit cijfer naar beneden bijgesteld (868 tolken).

[40] De NOS heeft het op 1 september over 13.000 e-mails: https://nos.nl/artikel/2396077-ministerie-krijgt-13-000-mails-van-afghanen-over-asiel-in-nederland.

INTERMEZZO: INZICHTEN UIT HET BUITENLAND (QUICK SCAN II)

We hebben in onze *quick scan* gekeken naar de uitvoering van de evacuaties door Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Denemarken en Noorwegen. Deze vijf landen werden allemaal verrast door de snelheid waarmee de Taliban de macht in Kabul overnamen. Elk land moest plotseling onverwacht grote aantallen mensen evacueren. Ieder land werd met de uitdaging geconfronteerd hoe de gegadigden in de mensenmassa voor het vliegveld te identificeren en binnen te halen. We noteren hier de belangrijkste inzichten per land (vanuit het oogpunt dat die nuttig kunnen zijn voor het formuleren van lessen).

Frankrijk

Frankrijk werd internationaal geroemd omdat het al veel eerder met de evacuatie van lokale staf was begonnen. Toch worden ook de Fransen uiteindelijk verrast door de val van Kabul. Frankrijk begint na de val van Kabul met '*Operatie Apagan*'.[41] Op 18 augustus brengt een team van 11 Franse politiemensen 350 mensen naar het vliegveld (van de ambassade die 5 km van het vliegveld ligt). Op het vliegveld bevinden zich 100 Franse militairen. De evacuees worden vervolgens via Abu Dhabi naar Frankrijk gevlogen.[42] De Franse luchtmacht gebruikt A400M, C130 en A310 vliegtuigen. De Fransen evacueren zo ongeveer 3000 mensen. Op basis van Frans beleid gaan evacuees met een vluchtelingenstatus de procedure in waarbij zij tijdelijke huisvesting krijgen toegewezen. Uitvoeringsorganisaties bieden de vluchtelingen hulp aan met hun integratie. Volgens Franse bronnen zouden nog ongeveer 2000 Afghanen zijn achtergebleven, die recht hebben op evacuatie.

Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk (VK) verplaatst de ambassade op 13 augustus naar het vliegveld en kondigt op die dag ook het begin van *Operation Pitting* aan (vanaf 15 augustus operationeel). Ook het VK is verrast door de snelheid van de ontwikkelingen, maar de evacuatieplannen zijn sinds juni wekelijks besproken op het hoogste niveau. Het VK zal ruim 15.000 mensen evacueren middels ruim 100 militaire vluchten (4886 Britten; 8589 Afghanen; 1588 andere nationaliteiten). De operatie wordt uitgevoerd als een samenwerking tussen het Ministry of Defense, Home Office en het Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO). Het FCDO ontfermt zich over de 200.000 e-mails die na 15 augustus binnen komen. Mensen met een Brits paspoort krijgen voorrang over lokale staf. In het VK wordt de operatie *Warm Welcome* geïnitieerd om de opvang van de evacuees in goede banen te leiden. Het ministerie van Defensie schat dat ongeveer 1.000 gegadigden in Afghanistan zijn achtergebleven.

Duitsland

Op 13 augustus besluit de Duitse Krisenstab (o.l.v. minister van Buitenlandse Zaken Maas) tot het ogenblikkelijk sturen van een crisisondersteuningsteam naar Kabul om de aankomende evacuatie te begeleiden. De militaire evacuatie ligt in handen van de Bundeswehr. Op 15 augustus had Duitsland 155 visum verzoeken gekregen. De dag na de val van Kabul, 16 augustus, vliegt Duitsland militairen in om mensen op te halen. Ook Duitsland verruimt de

criteria die worden gebruikt om te bezien of iemand voor evacuatie in aanmerking komt. De communicatie ligt in handen van Buitenlandse Zaken en Defensie. De Duitsers werken in augustus samen met de International Organization for Migration (IOM) om aangiftes van lokale krachten te registreren. De Duitse Bundeswehr maakt gebruik van 6 Airbus A400 die heen en weer vliegen tussen Kabul en Tashkent. De Duitsers evacueren ruim 5000 mensen (waaronder vele mensen uit andere landen). De Duitse deelstaten zijn verantwoordelijk voor de opvang van evacuees.

Denemarken

De Denen evacueren 1038 mensen in hun *Operation Alamo*. Enkele dagen voor de val van Kabul plannen de Denen nog mensen uit te vliegen via normale vluchten. Op 14 augustus sturen de Denen militaire vliegtuigen naar Turkije, voor het geval dat de commerciële luchtvaart stopt met vliegen op Kabul. Ook de Denen worden geconfronteerd met een snel groeiend aantal verzoeken. Veel Afghanen claimen voor Denemarken als tolk te hebben gewerkt (maar de meeste tolken waren 'geleend' van het VK). De Denen werken op het vliegveld met een groep van 40 mensen (diplomaten en militairen). Zij communiceren per WhatsApp met mensen die op de Deense lijst staan en het vliegveld in geloodst moeten worden. De Denen ervaren dezelfde uitdagingen als Nederland in de chaos op en rond het vliegveld. De evacuees worden met Hercules vliegtuigen naar Islamabad gevlogen. In Denemarken worden evacuees opgevangen door het Rode Kruis. Ongeveer 1000 Afghanen zijn verdeeld over vijf opvangcentra. In de opvang wordt nauw samengewerkt met (kinder-) psychologen en pedagogen.

Noorwegen

De ambassade (die wordt gedeeld met Denemarken) sluit op 13 augustus. Het ambassadeteam vertrekt op 15 augustus met een Deens militair vliegtuig (in de Noorse media klinkt veel kritiek op het overhaaste vertrek). Op 17 augustus arriveert een nieuw team. Het contact tussen het Noorse team en de vele mensen die zich op het laatste moment aanmelden, verloopt via de telefoon. Er wordt samengewerkt met NGO's om potentiële gegadigden te identificeren. Het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken en de vreemdelingenpolitie hebben de bevoegdheid om eigenstandig mensen als vluchteling te classificeren. Noorwegen evacueert uiteindelijk veel meer mensen dan verwacht of waar rekening mee is gehouden (ongeveer 1200 mensen in plaats van ongeveer 60 mensen).

[41] https://www.leparisien.fr/politique/afghanistan-les-premiers-afghans-evacues-de-kaboul-par-la-france-sont-a-paris-18-08-2021-DRCVJMLPE5CDXIMHROQXR456GE.php

[42] https://www.lci.fr/international/afghanistan-evacuation-de-l-ambassade-de-kaboul-le-raid-a-du-negocier-avec-les-talibans-2194011.html , https://www.france24.com/fr/asie-pacifique/20210821-afghanistan-les-%C3%A9vacuations-se-poursuivent-dans-le-chaos-%C3%A0-l-a%C3%A9roport-de-kaboul

Reflectie

In de laatste dagen voor het definitieve vertrek uit Kabul moest een klein team een relatief groot aantal mensen langs procedures, posten en gates zien te loodsen om ze op een vlucht naar Nederland te krijgen. De hechte samenwerking tussen militairen en diplomaten zorgde ervoor dat Nederland een grote groep mensen wist te evacueren. Helaas moest het team ook mensen achterlaten.

Natuurlijk hielp het niet dat de implosie van het Afghaanse regime zich sneller voltrok dan in het meest pessimistische scenario voor mogelijk werd gehouden. Het hielp niet dat de Afghaanse regering bureaucratische barrières had opgeworpen voor Afghanen die hun land wilden verlaten. Het hielp niet dat er zoveel mensen op het laatste moment probeerden weg te komen.

De motie-Belhaj van 18 augustus heeft de evacuatieoperatie ook niet vergemakkelijkt. Het oprekken van criteria zorgde voor een extra toestroom van mogelijke gegadigden die op geen enkele lijst voorkwamen. Het is begrijpelijk dat die mensen het land wilden verlaten. De mogelijkheden daartoe waren echter situationeel beperkt. De extra toestroom vergrootte de belasting voor de kleine groep diplomaten en militairen die al tot het uiterste moesten gaan.

De goedbedoelde interventies van Tweede Kamerleden die in direct contact stonden met mensen in Kabul maakten de taak voor de Nederlandse militairen en diplomaten in Kabul niet lichter en creëerden soms dramatische dilemma's voor hen. Ook de stroom Kamervragen die het ministerie midden in de crisis bereikte, heeft de effectiviteit van de crisisoperatie geen goed gedaan. Meerdere beleidsmedewerkers moesten hier dag en nacht voor vrij worden gemaakt.

Met de kennis van nu mogen we veronderstellen dat het evacuatieproces iets gemakkelijker had kunnen verlopen als de bewindslieden de verschillende procedures ter beoordeling van kandidaat-evacuees eerder of met iets ruimere hand hadden versoepeld. In de aanloop naar de crisis is zorgvuldigheid lang belangrijker geweest dan snelheid. In normale tijden is zorgvuldigheid een wenselijke doelstelling, zeker als het gaat om het beoordelen van mensen die mogelijk een gevaar voor de nationale veiligheid kunnen vormen. In tijden van crisis kan zorgvuldigheid juist een belemmering vormen.

Onze respondenten spraken hun waardering uit voor de directe betrokkenheid van de bewindslieden *tijdens de crisis*. Zij roemden de flexibiliteit, beschikbaarheid en betrokkenheid van het BWO. Het BWO hakte knopen door en durfde van koers te veranderen als de situatie daarom vroeg. Het BWO heeft uiteindelijk het besluit genomen om de procedurele zorgvuldigheid ondergeschikt te maken aan de benodigde snelheid. Maar zelfs in de meest kritieke fase van de crisis hield het BWO zich op detailniveau met de categorisering en toelating van evacuees bezig. Uiteindelijk werd iedereen die het vliegveld wist te bereiken op een vlucht naar Nederland gezet. Het had geholpen als de verschillende betrokken gremia de professionals ter plekke meer autonomie hadden toegekend. Bewindslieden mogen erop vertrouwen dat deze crisisprofessionals een eerlijke invulling aan politieke richtlijnen zullen geven.

Dit alles roept de vraag op hoe en wanneer een bureaucratische procedure herbezien moet worden in het licht van verslechterende omstandigheden en een mogelijk crisisscenario. Deze vraag laat zich niet gemakkelijk of eenduidig beantwoorden. Een deliberatieve discussie tussen betrokkenen is daarvoor nodig.

Het helpt dan als de betrokken organisaties en gezagsdragers een accuraat overzicht hebben van de mensen die een beroep op evacuatiemogelijkheden kunnen doen. Het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben al besloten dat een register van buitenlandse werknemers een vereiste is voor toekomstige missies. Dat is een goede zaak.

Minister Kaag merkte op in de Tweede Kamer dat 'we niet gepland hebben op deze crisis' (debat 15 september). Dat is waar, maar gaat misschien voorbij aan de ervaring die diplomaten in andere *hardship* posten hebben opgedaan. Daarbij komt de professionaliteit van betrokken militairen die zich wel degelijk voor dergelijke scenario's voorbereiden. Het is de combinatie van diplomatieke ervaring en militaire professionaliteit hebben tot een ongekende prestatie geleid op het vliegveld van Kabul.

Ten slotte moet worden geconstateerd dat de internationale samenwerking op z'n best geïmproviseerd was. Op 15 augustus nodigde de Europese Commissie de lidstaten nog wel uit om gebruik te maken van het zogenoemde Civil Protection Mechanism (CPM). Nederland en andere landen hebben geen gebruik gemaakt van dit mechanisme. Daar zullen goede redenen voor zijn geweest, die wij hier niet op waarde kunnen schatten.

Lessen en aanbevelingen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in de week na het vertrek uit Kabul een zogenoemde *hot wash* georganiseerd (een eerste snelle inventarisatie van geleerde lessen). Wij nemen aan dat het ministerie en andere betrokkenen de door hen getrokken lessen zullen implementeren. Wij benadrukken de lessen die uit onze analyse voortvloeien (en gedeeltelijk overlappen met de lessen uit de *hot wash*):

- Buitenlandse werknemers moeten vanaf het begin van een Nederlandse missie in het buitenland nauwkeurig worden geregistreerd. Zij zouden dan ook duidelijk geïnstrueerd kunnen worden met betrekking tot eventuele evacuatieopties en relevante beleidsuitgangspunten met betrekking tot evacuatie.
- Elke Post in een risicoland zou moeten bedenken voor welke groepen mensen het kabinet in tijden van een crisis 'een bijzondere verantwoordelijkheid regardeert'.
- De registratie van Nederlanders in het buitenland zou verbeterd moeten worden.
- Een belangrijke les uit deze crisis is dat scenario's expliciet moeten meenemen wie voor een evacuatie in aanmerking komen en hoe groot de aantallen zouden kunnen zijn. Het is ook aan te raden in scenario's te doordenken welke barrières zouden kunnen optreden (in termen van bereikbaarheid van en toegang tot het vliegveld bijvoorbeeld).
- De betrokken ministeries hebben vele lessen geleerd met betrekking tot 'lijstenbeheer'. Het is zaak deze lessen vast te leggen en een plaats in de departementale handboeken te geven.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken en Defensie kunnen overwegen hechter samen te werken in het doordenken van evacuatiescenario's en de bijbehorende planning voor dit soort complexe operaties. Gezamenlijk oefenen hoort daar dan misschien ook bij. Ook belangrijk: de ervaringen van betrokkenen (en collega's die ergens anders vergelijkbare ervaringen hebben

opgedaan) vertalen in een trainingsprogramma voor militairen en diplomaten. Een dergelijke samenwerking tussen beide ministeries zou een kroon op de crisisoperatie in Kabul vormen.

- In de herziening van opschalingsprocedures kan worden bezien onder welke omstandigheden het principe van nauwkeurigheid ondergeschikt gemaakt moet worden aan de beoogde snelheid van een crisisrespons. Een dergelijke discussie zou tot een procedure kunnen leiden die het mogelijk maakt bestaande procedures te heroverwegen of op te schorten in het licht van een naderende of mogelijke crisis.
- Topambtenaren zouden bewindslieden kunnen adviseren dergelijke detailbemoeienis achterwege te laten tijdens een crisis.
- In de voorbereidingen op een evacuatie zouden de overwegingen van 'gelijkgestemde landen' wellicht een minder dominante rol moeten spelen. Achteraf gezien kunnen we constateren dat die gelijkgestemde landen andere beslissingen namen dan Nederland. Een preoccupatie met gelijkgestemde landen kan de voorbereidingen onnodig vertragen en beperkt de opties.
- Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou kunnen verkennen hoe het Civil Protection Mechanism van de Europese Commissie behulpzaam kan zijn bij een evacuatie.
- Bezien moet worden of het ministerie van Defensie over voldoende middelen beschikt om toekomstige evacuatieoperaties te ondersteunen. Het is essentieel dat militairen in de frontlinie over adequate beschermings-, transport- en communicatiemiddelen beschikken.

3.3 De bereikbaarheid en respons op hulpverzoeken

Tijdens de crisisfase ontstond een vloedgolf aan hulpverzoeken: niet alleen van de lokale staf (die zich nog in Kabul bevond), maar ook van tolken en van mensen in Afghanistan die over een Nederlands paspoort bleken te beschikken.

De lokale staf kon direct contact zoeken met de Nederlandse diplomaten op het vliegveld. Dat werd echter steeds moelijker. Zij waren toen aangewezen, evenals alle anderen die voor evacuatie in aanmerking meenden te komen, op het telefoonnummer en het email adres dat het ministerie van Buitenlandse Zaken vlak na de val van Kabul had opengesteld.

In het weekend van 15 augustus werd het eerste belteam opgezet naast het 24/7 contact center van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Al snel bleek dat meerdere belteams nodig waren. De belteams moesten in navolgende dagen verschillende malen worden uitgebreid. Op het hoogtepunt van de crisis zaten 330 mensen achter de telefoon. Het zijn veelal medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken die zich hebben aangemeld om te helpen. Ook medewerkers van Defensie en de IND hielpen mee.

De leden van de belteams werden met hartverscheurende situaties geconfronteerd. Vanuit Den Haag probeerden zij mensen naar Abbey Gate te loodsen. Ze hoorden schoten, ze beleefden de paniek aan de andere kant van de lijn. Ze werden bedreigd. Het was voor vele 'vrijwilligers' een emotionele belasting.

De emailbox stroomde vol met duizenden e-mails die allemaal gesorteerd en geanalyseerd moesten worden. De e-mails konden niet direct persoonlijk worden beantwoord. Halverwege september is het

besluit genomen om de emailbox te sluiten. Op dat moment zat de box vol met 35.000 e-mails. Minister Kaag had toen al in de Tweede Kamer uitgelegd dat keuzes gemaakt moeten worden: 'Het gaat er om wie er recht op heeft naar Nederland te komen. Dat is gebaseerd op geldend beleid.' Geldend beleid is dat iemand een aanvraag 'in persoon' doet, niet via de mail.

Advies

De improvisatie die medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie en de IND aan de dag legden, is indrukwekkend. Vele nuttige lessen zijn geleerd. Het is zaak die lessen vast te leggen, zodat belteams tijdens toekomstige evacuaties nog beter kunnen functioneren. Onze respondenten hebben vele suggesties gedaan, die we kunnen samenvatten in drie adviespunten:

- Formuleer een plan voor oprichting en opschaling van belteams. Dit plan besteedt aandacht aan de selectie van bellers, de training van de managers van de beltteams, en het organiseren van oefeningen.
- Overweeg een verbinding met organisaties die ervaring hebben met het organiseren van belteams (denk aan de NCC en het Rode Kruis).
- Organiseer nazorg voor leden van belteams. Zij kunnen met dramatische en belastende situaties worden geconfronteerd.

3.4 Opvang van evacuees in Nederland

Op 12 augustus 2021 krijgt de Post te horen dat '60 personen tegelijkertijd opvangen in NL een hele uitdaging wordt'. De uitdaging zou velen malen groter worden.

Het gehele jaar kampten de IND en het COA met een hoge en structurele capaciteitsdruk. De toestroom van uitgeputte en getraumatiseerde evacuees stuitte al snel op een acuut gebrek aan reguliere opvangcapaciteit bij het COA. De IND en het COA besloten af te wijken van reguliere processen: de Afghanen werden gescheiden van de reguliere instroom die via Ter Apel loopt.

Het ministerie van Defensie werd om bijstand gevraagd. Op 27 augustus ging Defensie akkoord met het verzoek tot het realiseren van fysieke onderdaklocaties op kazernes. De opvangprocessen en evacuees vielen onder de verantwoordelijkheid van het COA. Facilitaire zaken werden door Defensie geregeld.

De IND en het COA weken ook af van de normale processen op Schiphol. De KMar en de IND deden op de luchthaven de eerste snelle identificatie en registratie. De verdere registratie werd naar de kazerne verplaatst. De KMar faciliteerde het vervoer van de evacuees (maar verzocht COA-medewerkers mee te reizen). Kazerne Zoutkamp werd ingesteld als eerste hoor- en beslislocatie. Opeenvolgende verhoren werden samengevoegd om tijd te besparen. Gezinsleden werden tegelijk gehoord. Collega's van andere afdelingen binnen de IND sprongen bij om het proces te versnellen.

Op 27 augustus waren 1940 evacuees opgenomen in de opvang, waarvan de helft op dat moment al was geregistreerd door de IND. De evacuees waren niet allemaal tevreden over de opvang in Kazerne Zoutkamp (dit werd bevestigd door een diplomaat die de kazerne in die tijd bezocht). De evacuees

mochten bijvoorbeeld geen bezoek ontvangen of het terrein verlaten. De evacuees waren in de veronderstelling ‘op uitnodiging’ naar Nederland te zijn gekomen, omdat zij voor Nederland hadden gewerkt. Zij begrepen blijkbaar niet allemaal dat ze een procedure moesten doorlopen.

Advies

Ook hier kunnen we enkele aanbevelingen formuleren:

- Het kan behulpzaam zijn de organisaties die de opvang in Nederland moeten regelen al in een vroeg stadium van de evacuatieplanning te betrekken.
- De samenwerking tussen Schiphol, de IND, het COA en de KMar heeft waardevolle lessen opgeleverd. Deze organisaties hebben in korte tijd een efficiënte opvangprocedure op Schiphol geregeld voor het ontvangen van grote groepen. Die ervaringen moeten worden vastgelegd, zodat het wiel straks niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden. De IND zou wellicht als ‘trekker’ van een dergelijk project kunnen functioneren.
- Zorg voor een tijdige en realistische voorlichting aan evacuees over wat hen in Nederland te wachten staat. In juli 2021 hebben de IND, COA en Buitenlandse Zaken het lokale personeel in Kabul voorgelicht. Deze voorlichting lijkt achteraf gezien onvoldoende te zijn geweest (de evacuees bleken bijvoorbeeld verrast door het verblijf in de kazerne). De voortzetting van de voorlichting bij aankomst in Nederland is ook van belang.

Bijlage 1

Op 15 september 2021 heeft de Tweede Kamer in het licht van het Kamerdebat over de evacuaties uit Afghanistan de moties 27925, nr. 817, 818 en 819 aangenomen. In motie 817 (Kuzu/Simons) wordt van het ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd concrete verbeterpunten in de kennis- en informatiecirculatie vast te stellen en te verwerken in een verbeterplan. In motie 818 (Van Wijngaarden c.s.) wordt gevraagd een vergelijking op te stellen tussen zes landen en waar mogelijk lessen te trekken zijn voor planning en uitvoering voor toekomstige Nederlandse evacuatieoperaties en opvang van geëvacueerden. In motie 819 wordt de minister van Buitenlandse Zaken verzocht een verbeterplan op te stellen met betrekking tot de reactiesnelheid van hulpverzoeken en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie om een heldere commandostructuur bij non-combatant evacuation operations.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft als coördinator namens de ministeries van Defensie en Justitie en Veiligheid, Crisisplan BV verzocht onderzoek (analyse en verbeterpunten) te verrichten ten behoeve van de beantwoording van de genoemde moties.

De drie gezamenlijke opdrachtgevers (BZ, Def en JenV) hebben de geformuleerde moties vertaald in de volgende onderzoeksopdracht.

1. **Motie 817**: Ten aanzien van de Afghanistan crisis van zomer 2021:
    a. Breng in kaart op welke wijze (1) binnen BZ en (2) tussen BZ en andere ministeries (Min DEF en J&V) de kennis- en informatiecirculatie verliep;
    b. Doe suggesties om deze circulatie ten tijde van een (dreigende) crisis te verbeteren, opdat een verslechterende veiligheidssituatie zo mogelijk eerder gedetecteerd kan worden.
2. **Motie 818**: Ten aanzien van de Afghanistan crisis van zomer 2021:
    a. Maak een vergelijking tussen de Nederlandse evacuatie en de evacuaties zoals uitgevoerd door Frankrijk, Duitsland, Groot-Brittannië, Denemarken en Noorwegen;
    b. Besteed hierbij in een quick scan in ieder geval aandacht aan organisatie, planning, praktijk van de evacuatie, tijdsdruk, omstandigheden en opvang van het aantal geëvacueerden;
    c. Definieer lessons learned.
3. **Motie 819**: Ten aanzien van de Afghanistan crisis van zomer 2021:
    a. Was de crisisbesluitvormingsstructuur zoals beschreven in het Departementaal Handboek Crisisbeheersing BZ (commandostructuur) van toepassing in de aanloop van en tijdens de evacuatie van de Nederlandse Ambassade te Kabul?
    b. Breng in kaart of en hoe daarvan in praktijk is afgeweken;
    c. Breng in kaart op welke wijze het crisisteam van BZ gedurende de crisis bereikbaar was;
    d. Breng in kaart hoe de respons op hulpverzoeken was georganiseerd;
    e. Geef adviezen in ieder geval over verbetering in (1) de commandostructuur, (2) bereikbaarheid gedurende een crisis en (3) respons op hulpverzoeken.