

Vergaderjaar 2021–2022

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 914

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2022

Uw Kamer heeft op 16 december 2021 het rapport van Crisisplan BV naar de evacuatie uit Afghanistan, samen met de kabinetsreactie, ontvangen (Kamerstuk 27 925, nr. 882). Met het rapport gaf het kabinet uitvoering aan de motie van de leden Kuzu en Simons (Kamerstuk 27 925, nr. 817), de moties van het lid Van Wijngaarden c.s. (Kamerstuk 27 925, nrs. 818 en 819) en de motie van het lid Simons (Kamerstuk 27 925, nr. 851).

Zoals het kabinet per brief van 16 december 2021 aankondigde, is het kabinet direct aan het werk gegaan met de verbeterpunten die in het rapport benoemd staan. Het rapport helpt het kabinet beter toegerust te zijn voor toekomstige crises. Niet alleen wordt de crisisparaatheid vergroot maar deze wordt ook na elke crisis weer tegen het licht gehouden.

Belangrijke elementen in de opvolging van de aanbevelingen van Crisisplan zijn de structurele versterking van de crisisorganisatie van Buitenlandse Zaken met de oprichting van een Departementaal Crisiscentrum (DCC) met een vaste bezetting tot 8 fte. Ook is gewerkt aan verbeteringen op het gebied van informatiestromen. Bijvoorbeeld de investeringen die Buitenlandse Zaken en Defensie doen in beveiligde informatieverbindingen om te borgen dat het in tijden van crisis mogelijk blijft om via beveiligde verbindingen te communiceren. En het beter voor het voetlicht krijgen van de situatie ter plaatse door op meer momenten beelden uit te wisselen tussen de posten in het buitenland en Den Haag, en vaker gezamenlijk scenario's te doorlopen.

Ten aanzien van het verbeteren van de voorbereiding en uitvoering van een evacuatie heeft Defensie verbeteringen doorgevoerd in de registratie van lokale medewerkers in missiegebieden en is Defensie van plan te investeren in vervanging en uitbreiding van tactische luchttransportcapaciteit. Ook wordt de crisisstructuur van Nederland Wereldwijd – het

contactcenter van Buitenlandse Zaken – verder uitgewerkt om beter voorbereid te zijn op situaties waarin weer veelvuldige inzet van belteams nodig is. En hebben de partijen in de migratieketen aanpassingen gedaan in voorlichting aan evacuees om tijdige en realistische voorlichting te geven over wat hen in Nederland te wachten staat.

Met voorliggende brief brengt het kabinet verslag uit van de voortgang op deze en andere verbeterpunten. De adviezen en suggesties die Crisisplan in het rapport doet en de opvolging die daaraan is en wordt gegeven, zijn weergegeven in de bijlage bij deze brief.

Het rapport van Crisisplan bevat de eerste lessen die getrokken kunnen worden uit het verloop van de evacuatie. 1 april 2022 is een externe en onafhankelijke onderzoekscommissie gestart die nader onderzoek doet naar de evacuatieoperatie vanuit Kaboel. Deze commissie zal uiterlijk 31 mei 2023 zijn rapport uitbrengen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Minister van Defensie,
K.H. Ollongren

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

Bijlage

Het rapport van Crisisplan bestaat uit drie onderdelen: 1. crisisbesluitvorming en informatiestromen, 2. detectie van een crisis en 3. de voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Afghanistan. Crisisplan heeft per onderdeel aanbevelingen geformuleerd die door de betrokken ministeries ter harte zijn genomen om beter toegerust te zijn voor een volgende crisis. Hieronder wordt ingegaan op de aanbevelingen en de opvolging die daaraan is en wordt gegeven.

Crisisbesluitvorming en informatiestromen

Crisisplan concludeert dat de bezetting van de crisisorganisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in vergelijking met andere departementale crisisorganisaties heel beperkt is en adviseert deze te versterken, ook door mensen met crisiservaring blijvend bij crisissituaties te betrekken. Crisisplan beveelt daarnaast aan het Departementaal Handboek bij te werken en bij te houden. Het adviseert de wijze waarop de nationale crisisbeheersingsstructuur kan worden geïnitieerd opnieuw te bezien en indien mogelijk te verduidelijken en/of aan te scherpen, evenals een verduidelijking van de politieke besluitvormingsstructuur. Tot slot adviseert het ten aanzien van de informatiestromen om de beveiligde informatiecircuits te verbeteren, de crisisvergadertechniek te verduidelijken en het situationeel inzicht te vergroten.

Versterken van de crisisorganisatie BZ

Om toegerust te zijn voor een volgende crisis, heeft Buitenlandse Zaken met een deel van de in het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) opgenomen middelen ter versterking van het postennet, prioriteit gegeven aan het structureel en significant verhogen van de bezetting van het crisisteam. Buitenlandse Zaken implementeert een structurele versterking van de crisisorganisatie met de oprichting van een Departementaal Crisiscentrum (DCC) met een vaste bezetting tot 8 fte, onder leiding van een vrijgestelde Centrale Crisiscoördinator. Met de bezetting van het DCC wordt ingezet op het structureel borgen van een mix van interne en externe deskundigheid en ervaring op het gebied van crisisbeheersing.

Ook worden mensen met crisiservaring, in lijn met wat Crisisplan aanbeveelt, blijvend betrokken bij crisissituaties, zodat zij vanuit hun ervaring kunnen adviseren en bijstaan. Na de Afghanistancrisis heeft Buitenlandse Zaken een «flexibele schil» opgezet, waarmee blijvend gebruikgemaakt wordt van de inzet van medewerkers die reeds in andere crises hebben gefunctioneerd (waaronder COVID-19, Afghanistan, Libanon, MH17, Syrië). Deze flexibele schil maakt het mogelijk dat medewerkers die onderdeel waren van de crisisorganisatie, maar dat inmiddels niet meer zijn of van functie zijn gewisseld, toch ingezet kunnen worden bij een nieuwe crisis. Deze aanpak is recentelijk toegepast bij het uitbreken van de Oekraïne-crisis, waarbij (een deel van) het crisisteam bestond uit collega's die reeds in eerdere crises, zoals Afghanistan, hebben meegedraaid. Ook andere medewerkers van de flexibele schil, die hiertoe zijn en worden opgeleid, worden ingezet om zo nodig tijdelijk – bijvoorbeeld bij een grote crisis – het DCC verder op te schalen.

Daarnaast versterkt de departementale crisiscoördinator de structurele crisisparaatheid door te voorzien in opleiding en training, evaluatie, monitoring en informatievoorziening. Het opleidings- en trainings- en oefenaanbod voor zowel posten als directies wordt uitgebreid en waar nodig verplicht gesteld. Ook zullen er aanzienlijk meer oefeningen

plaatsvinden. Het uitgebreide aanbod omvat trainingen, *table-top*-oefeningen, semi-live-crisis oefeningen en scenario-exercities (vooral in de precrisisfase). Aandacht voor niet-wenselijke scenario's of worst-case-scenarioplanning vormt hier onderdeel van. Zo spoedig mogelijk na afloop van een crisis wordt een BZ-brede evaluatie uitgevoerd, waarbij de posten actief worden betrokken. Het doel van een evaluatie is tweeledig: verantwoording afleggen voor het optreden van de crisisbeheersingsorganisatie tegenover de eigen organisatie en andere betrokken partijen; en het boven tafel krijgen van *lessons learned* en *best practices* op basis waarvan verbeteringen kunnen worden aangebracht in de opzet en werkwijze van de crisisbeheersingsorganisatie.

Om de ervaringen en *lessons learned* uit de Afghanistan crisis en andere crises mee te nemen in volgende crises, zijn deze opgenomen in het departementale handboek crisisbeheersing BZ. Het regelmatig up-to-date houden van het handboek is belegd binnen het DCC van Buitenlandse Zaken.

Verduidelijken van de te hanteren crisisbeheersingsstructuur

In het aangepaste departementale handboek crisisbeheersing BZ is opgenomen dat het (pre)crisisberaad de noodzaak tot interdepartementale opschaling beziet. Indien hiertoe noodzaak wordt gezien, of indien het noodzakelijk is de bestaande opschaling te heroverwegen of op te schorten, kan de ambtelijke leiding dit tijdens de (pre)crisisfase aan de bewindspersoon voorstellen.

In lijn met het nationaal handboek crisisbesluitvorming kan de nationale crisisstructuur worden ingezet bij (dreigende) situaties in het buitenland met (mogelijke) gevolgen voor Nederland. Ook kan deze crisisstructuur worden geactiveerd bij situaties in een conflictgebied met gevolgen voor Nederland. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een bijzondere rol in deze situaties. Andere ministeries kunnen ook betrokken zijn omdat zij een specifieke (eerste) verantwoordelijkheid hebben, of vanwege hun inhoudelijke kennis, expertise of middelen (bijstand).

Iedere Minister of Staatssecretaris kan de Minister van Justitie en Veiligheid verzoeken de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB) in vergadering bijeen te roepen. De voorzitter van de Commissie besluit over het verzoek in overeenstemming met de Minister-President en na overleg met de Minister of Staatssecretaris, die als eerste verantwoordelijk is voor de aangelegenheid waarop het verzoek betrekking heeft. Of ten aanzien van een crisis in het buitenland daadwerkelijk wordt opgeschaald, kan afhangen van specifieke omstandigheden. In alle gevallen vindt besluitvorming en verslaglegging hierover op transparante wijze plaats.

Politieke besluitvorming

In de voorafgaande paragraaf is het besluitvormingstraject ten aanzien van nationale opschaling beschreven. De ministerraad wordt zo spoedig mogelijk geïnformeerd over het besluit van de politieke besluitvormingsstructuur. Deze structuur hangt af van specifieke omstandigheden. Zo is in 2014 is besloten voor de MH17-crisis op te schalen naar de nationale crisisstructuur en de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCB), terwijl voor de oorlog in de Oekraïne is besloten de besluitvorming te laten plaatsvinden binnen de Raad voor Veiligheid en Inlichtingen, in speciale samenstelling (RVI-OEK). Tijdens de Afghanistan crisis vond op basis van de genoemde overwegingen besluitvorming plaats door individuele bewindspersonen, al dan niet in intensief overleg met één of

meer van de meest betrokken bewindspersonen. Naar aanleiding van de aanbeveling van Crisisplan zal Buitenlandse Zaken een toekomstige keuze voor opschaling explicieter vastleggen en interdepartementaal terugkoppelen, zo is ook vastgelegd in het aangepaste departementale handboek crisisbeheersing BZ.

Crisisplan beveelt daarnaast aan dat de ambtelijke leiding bewindslieden zou kunnen adviseren detailbemoeyenis achterwege te laten tijdens een crisis. In het departementale en nationale crishandboek zijn ten aanzien van de crisisstructuur de rollen en verantwoordelijkheden van bewindspersonen vastgelegd. Daarin staat dat de bewindspersoon als politiek eindverantwoordelijke in alle crisisfasen besluit over beslispunten die door de ambtelijke leiding worden voorgelegd. Daarbij is nu ook in het departementale crishandboek opgenomen dat de ambtelijke leiding het gesprek voert met de politieke leiding ten aanzien van de mate van betrokkenheid en hen daarover zal adviseren.

Verbeteren van de informatiedeling

Beveiligde informatiecircuits

Zoals Crisisplan vaststelt, was het tijdens de crisissituatie in Afghanistan niet altijd mogelijk om via een beveiligde verbinding te communiceren. Gedurende de evacuatie van de post zijn de e-mailservers meegenomen naar het vliegveld en waren de e-mailaccounts tijdelijk offline. Om te borgen dat het in tijden van crisis mogelijk blijft om via beveiligde verbindingen met medewerkers op posten te communiceren, investeert Buitenlandse Zaken een deel van de in het coalitieakkoord opgenomen middelen ter versterking van het postennet in beveiligde informatieverbindingen. Zo past Buitenlandse Zaken zijn ICT-architectuur aan door de afhankelijkheid van e-mailservers op de posten te reduceren. Buitenlandse Zaken centraliseert hiervoor de servers op drie stabiele locaties. Randvoorwaardelijk is de lopende implementatie van een netwerk met een hogere bandbreedte. De afronding van het nieuwe netwerk is voor eind 2022 gepland, waarbij hoogrisicoposten (posten in bijvoorbeeld Bagdad en Tripoli) voorrang krijgen. Ook komt er op meer plaatsen een ICT-noodvoorziening die ingezet kan worden indien lokale overheden het internet buiten gebruik stellen. En ten slotte versterkt het ministerie de capaciteit om cyberaanvallen beter te kunnen detecteren.

Crisisvergadertechniek

Met betrekking tot het efficiënt en effectief delen van informatie in een gremium waar functionarissen met verschillende achtergronden bij elkaar komen, stelt Crisisplan dat dit een speciale vergadertechniek vereist. Crisisplan benoemt dat het belangrijk is dat alle deelnemers begrijpen hoe de gehanteerde techniek werkt, en dat het de aanbeveling verdient op nationaal niveau te doordenken of één crisisvergadertechniek wenselijk is en of dit dan de BOB-methode zou moeten zijn.

Met de BOB-methode worden vergaderingen gevoerd aan de hand van het beeld, de oordeelsvorming en de besluitvorming. De BOB-methode wordt inmiddels enkele jaren bij diverse crises toegepast en heeft haar meerwaarde bewezen. Met name bij aanvang van een crisis blijkt deze methode waardevol, omdat in die gevallen een onderscheid tussen wat feitelijk bekend is (beeldvorming), en hoe dit te duiden (oordeelsvorming), duidelijk van elkaar gescheiden moeten worden. Vaak zijn aan het begin van een crisis de feiten onvoldoende duidelijk of bekend bij eenieder en bestaat het risico dat op basis van (verkeerde) aannames wordt gehandeld. Met de BOB-methode wordt geprobeerd dit te ondervangen.

De BOB-methode biedt ook ruimte om nieuwe onverwachte informatie voor het voetlicht te brengen en mee te nemen in de oordeels- en besluitvorming. In het aangepaste departementale handboek crisisbeheersing BZ wordt deze functie van de «beeldvormingsfase» in het crisisberaad expliciet gemaakt.

Hoewel bij het verdere verloop van een crisis ook gebruik zou kunnen worden gemaakt van andere crisisvergadermethoden, blijkt de BOB-methode ook in latere fasen een nuttig kader te bieden. Indien een crisis langer duurt, wordt bij beeldvorming meer gekeken naar wat er is veranderd. En wordt bij oordeelsvorming meer stilgestaan bij het bespreken van de opvolging van eerder genomen besluiten. Deze verandering in de onderdelen «beeldvorming» en «besluitvorming» is ter verduidelijking nu expliciet opgenomen in het departementale handboek crisisbeheersing BZ.

Naar aanleiding van de aanbeveling van Crisisplan is een nieuwe weging gemaakt en is besloten om – vanwege bovenstaande redenen – de BOB-methode te blijven hanteren. Het gebruik van deze methode sluit ook aan bij de methode die interdepartementaal wordt gebruikt, waaronder bij het Nationaal CrisisCentrum (NCC). Zodoende draagt dit ook bij aan een uniforme en efficiënte structuur van crisisberaden indien meerdere departementen aan het beraad deelnemen. Om de effectiviteit van deze methode verder te vergroten, wordt hiermee vaker geoefend en getraind bij Buitenlandse Zaken. Tevens wordt bij aanvang van een nieuwe crisis herhaald wat de methode inhoudt.

Situationeel inzicht

Op het gebied van informatiedeling vraagt Crisisplan ook aandacht voor het omgaan met situationeel inzicht. Crisisplan stelt dat de beleidsdoelstellingen van Buitenlandse Zaken en Defensie een fundamentele uitdaging kennen met betrekking tot de kloof tussen de politiek-ambtelijke realiteit in Den Haag en de realiteit van hen die in gevaarzones moeten functioneren. Het verkrijgen van situationeel inzicht, inclusief de verschillende percepties daarvan, wordt door Buitenlandse Zaken gerealiseerd door de opzet van een crisisoverleg conform de BOB-methode. Een crisisoverleg begint altijd met het verkrijgen van een gezamenlijk beeld van de situatie. Het beeld van de posten in het buitenland, de situatie ter plaatse, is daarin een essentieel onderdeel. Uiteindelijk gaat het om een totaalbeeld van het beeld van de posten, het beeld van de inlichtingendiensten, informatie van internationale partners, alsmede het beeld dat er in Nederland is. Door het uitwisselen van die beelden aan het begin van het crisisoverleg, wordt geborgd dat er een gedeeld beeld is op basis waarvan vervolgens tot oordeelsvorming en besluitvorming overgegaan kan worden.

Ter versterking van het situationeel inzicht worden betrokken posten ook buiten de beraden om verzocht input te leveren voor het algemene beeld ten behoeve van de bewindspersonen. Tijdens de oorlog in Oekraïne gebeurde dit in de eerste maanden op dagelijkse basis.

In situaties waar er sprake is van een plotselinge onvoorspelbare situatie, en er geen ruimte meer is voor overleg tussen de post en de politiek-ambtelijke lijn, is nadrukkelijk beslisruimte neergelegd op de post. Indien de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de Koninklijke Marechaussee zorgt voor de beveiliging van de post, kan deze de postleiding ook van adviezen met betrekking tot persoonlijke veiligheid voorzien.

Detectie

Crisisplan stelt dat een tijdige detectie van een sluimerende crisis een van de grootste uitdagingen is voor het domein van veiligheids- en crisismanagement. Crisisplan heeft de vraag geprobeerd te beantwoorden hoe betrokken ministeries zich ondanks die constatering beter kunnen voorbereiden om crises die moeilijk of niet voorstelbaar zijn tijdig te herkennen. Het rapport geeft enkele suggesties die de kans op tijdige herkenning kunnen vergroten.

Inzichtelijk maken van meer soorten scenario's

Crisisplan doet de suggestie om ook niet-wenselijke scenario's expliciet te overwegen en daar indicatoren voor te formuleren. In het departementale handboek crisisbeheersing BZ is het aspect van niet-wenselijke scenario's of worst-case-scenarioplanning opgenomen. Met name in zogenoemde triggerdocumenten is hier aandacht voor. In deze documenten worden scenario's en sleutelmomenten – ook wel ook wel *precursor events*; gebeurtenissen of incidenten die duiden op een mogelijkheid van een scenario dat absoluut moet worden vermeden – gekoppeld aan acties of mitigerende maatregelen. Indien zo'n scenario of moment zich voordoet, worden acties of mitigerende maatregelen genomen. Ook wordt besproken of er sprake is van een verergerd scenario. In dat geval worden direct additionele mitigerende maatregelen genomen.

De triggerdocumenten worden in samenspraak tussen Den Haag en de post ten tijde van een crisis wekelijks besproken en geactualiseerd. Tegenwoordig wordt het triggerdocument ook voorafgaand aan een crisisberaad in kleiner verband tussen relevante directies en de post(en), eventueel aangevuld met aanwezigheid van andere ministeries, uitvoeriger besproken. Door dit in kleiner verband te doen en meer tijd te nemen, wordt de specialistische kennis van het departement en het situationeel inzicht van de posten gecombineerd.

Om de aandacht voor de niet-wenselijke scenario's en worst-case-scenarioplanning sterker in te bedden, wordt dit ook onderdeel van de opleidingen, trainingen en oefeningen die verzorgd zullen worden ten behoeve van verdere versterking van de BZ-crisisgereedstelling. Om ook de bewindspersonen hierin mee te nemen worden tijdens een (pre)crisis vaker inhoudelijke bijeenkomsten of andere vormen van informatie-uitwisseling georganiseerd, waarbij strategisch over onder meer de beeldvorming, aannames, duiding en handelingsperspectieven wordt overlegd.

Crisisplan benoemt daarnaast dat voor de detectie van een crisis het ook belangrijk kan zijn de posities van «afwijkende landen» te bestuderen, en te bespreken waarom «wij» niet zouden doen wat «zij» doen. Dit kan helpen bij het vormen van scenario's die mogelijk niet in eerste instantie zijn meegenomen. Naar aanleiding van deze aanbeveling worden posten in landen die doorgaans niet behoren tot gelijkgestemde landen, en de daarbij behorende regiodirecties in Den Haag, vanuit het DCC actiever bevraagd op posities. Deze werkwijze is opgenomen in het departementale handboek crisisbeheersing BZ.

Conditie die evacuatie noodzakelijk maken

Crisisplan beveelt in het licht van de opgedane ervaringen aan verder na te denken over de precieze condities die een evacuatie noodzakelijk maken.

Crisis in het buitenland die tot een evacuatie kunnen leiden, verschillen van aard, context en snelheid. Het besluit om te gaan evacueren is contextafhankelijk. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verschil tussen natuurrampen, oorlogshandelingen en/of politiek geweld. Posten waarvan Buitenlandse Zaken dit nodig acht dienen te beschikken over een uitgebreid evacuatieplan als onderdeel van de veiligheidsplannen van de post. Voor de overige posten volstaat een basisevacuatieplan, of wordt door Buitenlandse Zaken vastgesteld dat een evacuatieplan niet nodig is. Buitenlandse Zaken monitort wereldwijd het veiligheidsbeeld en informeert mensen hierover via de reisadviezen. In een pre-crisisfase wordt in samenspraak met de post verder gekeken naar de situatie in een land. Indien nodig organiseren Buitenlandse Zaken en Defensie gezamenlijke «validatiemissies». Daarin kunnen de (on)mogelijkheden en noodzaak van een evacuatie nader onderzocht en uitgewerkt worden.

Buitenlandse Zaken heeft ten aanzien van de noodzaak tot evacueren ook een aantal algemene uitgangspunten benoemd. Buitenlandse Zaken gaat bij een crisissituatie in het buitenland uitsluitend over tot evacuatie indien de situatie levensgevaarlijk is of naar verwachting levensgevaarlijk wordt voor de beoogde evacuees, er geen andere mogelijkheden meer zijn om het land te verlaten (er zijn geen commerciële middelen beschikbaar en er is geen partnerland waarmee de Nederlandse doelgroep kan worden geëvacueerd), en het uitvoeren van een evacuatie verantwoord is gezien de veiligheidssituatie en praktisch haalbaar is. Als lokale overheden bijvoorbeeld geen landingsrechten verlenen zal het niet altijd mogelijk zijn om een evacuatie via de lucht uit te voeren.

De voorbereiding en uitvoering van de evacuatie uit Afghanistan

Crisisplan heeft de planning en organisatie van de evacuatie, de wijze waarop de evacuatie is uitgevoerd, en de tijdsdruk en omstandigheden waaronder dit gebeurde geanalyseerd. Op basis van die analyse komt het tot de volgende aanbevelingen.

Planning en organisatie

Registratie van werknemers en Nederlanders in het buitenland

Crisisplan doet de aanbeveling buitenlandse werknemers vanaf het begin van een Nederlandse missie in het buitenland nauwkeuriger te registreren. Daartoe heeft het Ministerie van Defensie de registratie van lokale medewerkers in missiegebieden verbeterd. Zo zijn alle missiegebieden geïnstrueerd om standaard over te gaan tot registratie van lokale medewerkers. Sinds 1 februari 2022 wordt lokaal ingehuurd personeel geregistreerd volgens het afgesproken proces. Voor toekomstige missies is een standaard instructie opgesteld. Ook wordt de registratie van lokale medewerkers in missies met terugwerkende kracht bijgewerkt op basis van het archief. Voor Irak en Mali is dit proces reeds respectievelijk februari en mei jl. afgerond.

Het personeel dat in dienst is van de Staat der Nederlanden en geplaatst is bij een ambassade en personeel dat lokaal ingehuurd wordt door Buitenlandse Zaken staan geregistreerd in de personeelssystemen van Buitenlandse Zaken. Dit geldt zowel voor uitgezonden medewerkers als voor lokale medewerkers.

Met betrekking tot de registratie van personen beveelt Crisisplan tevens aan de registratie van Nederlanders in het buitenland te verbeteren. Via de informatieservice van Buitenlandse Zaken kunnen Nederlanders zich

online registreren. Mensen kunnen daarbij kiezen tussen een beperkte en een uitgebreide registratie, afhankelijk van de informatie die ze willen ontvangen. Bij een beperkte registratie ontvangen mensen alleen informatie over wijzigingen in het reisadvies. Via een uitgebreide registratie maakt men kenbaar dat men in een land verblijft en meer informatie wil ontvangen van de ambassade. De informatieservice wordt vermeld in het reisadvies en regelmatig onder de aandacht gebracht, onder meer vanuit de posten. De reisadviezen zijn een belangrijk instrument in het bijdragen aan de voorbereiding en zelfredzaamheid van een reiziger. Ze helpen voorkomen dat een reiziger in nood komt en bieden handelingsperspectief als die alsnog in de problemen komt.

Registratie van Nederlanders kan vanwege de AVG niet verplicht worden. Het is de eigen verantwoordelijkheid van reizigers om goed voorbereid en geïnformeerd op reis te gaan. Ook is het aan de reiziger die zich heeft aangemeld om zich eventueel weer af te melden. Om Nederlanders aan te moedigen gebruik te maken van de informatieservice zal in aanloop naar een crisis nog vaker via verschillende communicatiekanalen worden gewezen op het belang van registratie via de informatieservice en ook op het uitschrijven uit de informatieservice zodra de betrokkene niet meer in dat land verblijft.

Mogelijk te evacueren groepen

Crisisplan geeft het advies om vooraf duidelijk te hebben voor welke groepen mensen het kabinet in tijden van een crisis een bijzondere verantwoordelijkheid regardeert. Deze verantwoordelijkheid is afhankelijk van het type crisis dat zich voordoet. Een crisis als gevolg van een gewelddadige machtswisseling is anders dan een crisis als gevolg van een oorlog, een aanslag of een natuurramp. Wel zijn er groepen te identificeren waarnaar mogelijk aandacht moet uitgaan in geval van een crisis. Daar waar van toepassing komen deze groepen en de te nemen acties ten aanzien van deze groepen aan de orde in (pre)crisisberaden en bijvoorbeeld ook ter voorbereiding op een evacuatie.

Indien sprake is van voorbereiding en uitvoering van evacuatie, heeft de evacuatie van Nederlanders zoals altijd zeer hoge prioriteit. Bij een consulaire evacuatie – een evacuatie gericht op het evacueren van Nederlanders onder regie van de Nederlandse overheid – betreft dit personen met de Nederlandse nationaliteit, gezinsleden van Nederlanders – de partner (huwelijkspartner, geregistreerde partner, partner met wie een ongehuwde Nederlander een notariële akte heeft en gemeenschappelijke huishouding voert) en de afhankelijke kinderen (ook adoptie- en stiefkinderen) – en personen die een vergunning hebben tot rechtmatig verblijf in Nederland of een geldige vergunning voor Aruba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, St. Eustatius of Saba. Een inschatting van de doelgroep bij een consulaire evacuatie maakt expliciet onderdeel uit van het evacuatieplan dat aanwezig is op posten in meer risicovolle landen.

Daarnaast gaat vanzelfsprekend aandacht uit naar de evacuatie van Nederlands personeel dat is ingezet in een (inter)nationale militaire of politiemissie. Deze groep wordt in principe door zorg van Defensie «geëxtraheerd» uit het inzetgebied. Het overige defensiepersoneel wordt in deze plannen meegenomen of via een regulier proces uit het crisisgebied geëvacueerd.

In het geval van Afghanistan werd ook besloten tot evacuatie van lokaal ambassadepersoneel, tolken die voor militaire en politiemissies hebben gewerkt, personen die onder de motie van het lid Belhaj c.s. vielen (Kamerstuk 27 925, nr. 788) en eventuele kerngezinsleden. Momenteel

worden, conform de motie van het lid Belhaj c.s. (Kamerstuk 35 925 X, nr. 29), kaders opgesteld omtrent de eventuele evacuatie van lokale medewerkers, zowel onder arbeidscontract als op freelancebasis, bij toekomstige militaire missies en op Nederlandse ambassades en consulaten, waarbij ook wordt vastgelegd welke verantwoordelijkheden de Nederlandse Staat wel of niet ten opzichte van deze personen heeft. Uw Kamer wordt hierover zo spoedig mogelijk geïnformeerd.

Daarnaast zet het kabinet zich conform het mensenrechtenbeleid in om mensenrechtenverdedigers en journalisten die gevaar lopen te helpen. Indien sprake is van de voorbereiding en uitvoering van evacuatie, en als het type crisis maakt dat deze groep hoog risico loopt en de urgentie hoog is, zal ook aandacht uitgaan naar deze groep. In dergelijke situatie zal in eerste instantie gekeken moeten worden naar personen met een duidelijke band met Nederland, bij voorkeur via financiering van activiteiten, en met een zichtbaar profiel.

Indien een crisis vraagt om het bijhouden van lijsten van personen die in aanmerking komen voor evacuatie, zoals het geval was bij de Afghanistan-crisis, werkt Buitenlandse Zaken momenteel aan een nieuw casemanagementsysteem voor Nederlanders in het buitenland. Voor de Afghanistan-crisis en evacuatie uit Afghanistan kon dit systeem nog niet ingezet worden. Ook wordt bekeken hoe het casemanagementsysteem als model kan fungeren indien sprake is van het evacueren van meerdere groepen.

Doordenken van evacuatiescenario's

Crisisplan geeft het advies de evacuatiescenario's verder uit te werken op de vraag welke barrières zouden kunnen optreden (in termen van bereikbaarheid en toegang tot een vliegveld bijvoorbeeld) en geeft de aanbeveling dat 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.

Buitenlandse Zaken en Defensie werken nauw samen waar het gaat om evacuaties uit het buitenland. Deze samenwerking is naar aanleiding van de ervaringen tijdens de crisis in Afghanistan, en ook tijdens de crises in Ethiopië (eind 2021) en Oekraïne (2022), verder geïntensiveerd. Een belangrijk onderdeel daarvan is de gezamenlijke voorbereiding op mogelijke evacuaties. In het evacuatieplan dat beschikbaar is op de meer risicovolle posten wordt aandacht besteed aan praktische barrières die per scenario zouden kunnen optreden. Om onder andere deze barrières in kaart te brengen en zicht te krijgen op hoe daar het best mee omgegaan kan worden, voeren Buitenlandse Zaken en Defensie gezamenlijk validatiemissies uit naar de posten waar het risico op een crisis aanneemelijk is en evacuatie denkbaar zou kunnen zijn. Ook werken Buitenlandse Zaken en Defensie samen bij relevante trainingen en oefeningen, zoals bij table-top-oefeningen, semi-live-crisis-oefeningen en scenario-exercities met bijzondere aandacht voor de posten.

Momenteel is er voor de meest risicovolle landen een uitgebreid evacuatieplanformat in ontwikkeling dat ziet op een meer gedetailleerde uitwerking van het meest waarschijnlijke scenario of, indien van toepassing, meerdere scenario's. De aanwezigheid en de actualiteit van evacuatieplannen wordt regelmatig gemonitord.

Daarnaast geeft Crisisplan aan dat in de voorbereiding op een evacuatie de overwegingen van «gelijkgestemde landen» wellicht een minder dominante rol zouden moeten spelen. Wat gelijkgestemde landen en andere landen voornemens zijn te doen of reeds hebben gedaan, wordt

tezamen met andere indicatoren, zoals de mate waarin de lokale autoriteiten de situatie onder controle hebben en in hoeverre noodzakelijke voorzieningen beschikbaar zijn, meegenomen in de besluitvorming. In sommige situaties kan het voorkomen dat hetgeen andere landen doen zwaarder meeweegt. Bijvoorbeeld wanneer Nederland voor essentiële veiligheidsvoorzieningen ter plaatse afhankelijk is van een bepaald land of wanneer er met een land afspraken zijn gemaakt over evacuatie. Uiteindelijk is het proces echter zo ingericht dat Nederland zelf op basis van alle beschikbare informatie een integrale afweging maakt over hoe te handelen. Aan deze integrale afweging wordt nadrukkelijker aandacht besteed in de besluitvorming.

Ondersteuningsmiddelen

Crisisplan geeft aan dat bezien moet worden of Defensie over voldoende middelen beschikt om toekomstige evacuatieoperaties te ondersteunen. Het kabinet onderschrijft dat het essentieel is dat militairen in de frontlinie over adequate beschermings-, transport- en communicatiemiddelen beschikken. Uit een interne inventarisatie bij het Ministerie van Defensie is gebleken dat tijdens de evacuatie uit Afghanistan door Defensie voornamelijk een tekort aan strategische luchttransportcapaciteit werd ervaren. Om over voldoende luchttransportcapaciteit te kunnen beschikken neemt Nederland deel aan internationale samenwerkingsverbanden waarbinnen deze strategische capaciteit gepoold wordt. Bij reguliere bedrijfsvoering heeft het samenwerken in een internationaal verband veel voordelen. Zo zijn de deelnemende landen gezamenlijk verantwoordelijk voor de financiering van de verwerving, het beheer, de exploitatie en de ondersteuning van de vloot. Een nadeel van een dergelijk internationaal poulesysteem is echter dat de capaciteit op piekmomenten – bijvoorbeeld tijdens een grootschalige internationale evacuatie – snel overbelast is. Dit betekent dat ook geïnvesteerd moet worden in voldoende basiscapaciteit.

Met het oog op eventuele toekomstige evacuatieoperaties heeft de werkgroep strategisch luchttransport oplossingsrichtingen voor deze tekortkoming onderzocht. Hieruit blijkt dat investeringen in nationale luchtsteuncapaciteit nodig zijn om toekomstige evacuatieoperaties naar behoren uit te kunnen voeren. Over de wijze waarop deze investeringen de komende jaren worden vormgegeven, is de Kamer op 1 juni geïnformeerd via de Defensienota 2022 (Kamerstuk 36 124, nr. 1). Daarnaast heeft de Kamer op 16 juni een B-brief over vervanging van de capaciteit tactisch luchttransport ontvangen (Kamerstuk 27 830, nr. 360). Hierin wordt aangegeven dat Defensie van plan is om vijf toestellen van het type C-390M van Embraer te bestellen plus de simulatoren. Dit aantal is inclusief een extra toestel naar aanleiding van de ophoging van het aantal vliegreuren voor de gehele vloot. De brief beschrijft dat de behoefte aan vliegreuren stijgt van 2400 naar 4.000 uur.

Naast investeringen in luchtsteuncapaciteit zijn investeringen in beveiligde verbindingen en infrastructuur wenselijk voor toekomstige evacuatieoperaties. Hiertoe worden mobiele communicatiemiddelen vervangen, zodat eenheden ook in de toekomst veilig met elkaar en internationale partners en bondgenoten kunnen blijven communiceren. Verder worden communicatiemogelijkheden over langere afstanden verbeterd door investeringen in satellietcommunicatiecapaciteit.

Een andere vorm van ondersteuning bij evacuatieoperaties waaraan Crisisplan aandacht besteedt, is het *Union Civil Protection Mechanism* (UCPM) van de Europese Commissie. Crisisplan raadt Buitenlandse Zaken aan te verkennen hoe het *Civil Protection Mechanism*, een financieringsmechanisme, behulpzaam kan zijn bij een evacuatie.

Consulaire dienstverlening is een nationale verantwoordelijkheid, maar uiteraard streeft Nederland zoveel mogelijk naar pragmatische en praktische samenwerking met andere EU-lidstaten. In dit kader is UCPM een instrument. Het UCPM bevordert samenwerking op het terrein van burgerbescherming tussen de EU en lidstaten. Aandacht gaat naar preventie van, paraatheid voor en respons op rampen en noodsituaties. Het UCPM maakt het mogelijk om op een gecoördineerde wijze hulp en expertise van lidstaten te mobiliseren. Het UCPM wordt geactiveerd door middel van een verzoek van getroffen landen (ook buiten de EU). In het kader van inzet via het UCPM vergoedt de EU maximaal 75% van de transport en/of operationele kosten.

Het UCPM voorziet sinds enige jaren ook in de mogelijkheid om transport in het kader van consulaire crises (evacuaties) mede te financieren als landen ook andere EU-burgers mee-evacueren. Ten tijde van de Bijzondere Bijstand Buitenland in 2020 is daar door veel lidstaten, waaronder Nederland, veelvuldig gebruik van gemaakt. De crisis in Afghanistan was van een andere orde en betrof niet alleen consulaire evacuaties (van Nederlandse en andere EU-burgers), maar ook overbrengingen van Afghaanse burgers. Desalniettemin is er ook in de crisis-aanpak in Afghanistan – zij het in beperktere mate – gebruik van gemaakt.

Het blijft uiteindelijk een verantwoordelijkheid van de lidstaten om evacuaties te organiseren. Daarbij wordt zoveel mogelijk ingezet op het delen van informatie met andere lidstaten, op het meenemen van elkaars burgers en het eventueel gezamenlijk organiseren van snel inzetbare teams, voorlichting en evacuaties. Met het UCPM, beoogt de Europese Commissie een deel van die samenwerking te stimuleren.

De bereikbaarheid en respons van hulpverzoeken

Crisisplan concludeert dat vele nuttige lessen zijn geleerd tijdens de inzet van medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Ministerie van Defensie en de IND in de bereikbaarheid en respons van hulpverzoeken.

Met betrekking tot de belteams beveelt Crisisplan aan om een plan voor oprichting en opschaling te formuleren. Ten tijde van de Afghanistan-crisis heeft Nederland Wereldwijd, het contactcenter van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat 24/7 bereikbaar is, een groot gedeelte van het telefoonverkeer verzorgd. Nederland Wereldwijd (NWW) bestaat uit een klantcontactomgeving met opgeleid personeel en managers en kan in geval van crisis met extra capaciteit worden opgeschaald, al dan niet in samenwerking met andere partijen. Naast deze belteams zijn er tijdens de Afghanistan-crisis ook andere belteams ingezet, die bijvoorbeeld de tolken en Afghaanse burgers begeleiden. Om te borgen dat er in het vervolg, wanneer er weer veelvuldige inzet nodig is van belteams, voor de verschillende doelgroepen eenzelfde werkwijze is, wordt de Nederland Wereldwijd-crisisstructuur verder uitgewerkt.

Voor de medewerkers van de betrokken ministeries die tijdens de crisis deelnamen aan de belteams om onder andere mensen naar de luchthaven in Kaboel te begeleiden, is en wordt in nazorg voorzien. De bedrijfsmaatschappelijk werkers die bij Buitenlandse Zaken en Defensie aanwezig zijn, bieden onafhankelijke en professionele hulp en zorg aan alle medewerkers, ook aan de leden van de belteams. Medewerkers kunnen te allen tijde een beroep doen op individuele begeleiding voor een op maat gemaakt traject. Specifiek voor de belteams waren de bedrijfsmaatschappelijk medewerkers tijdens en in de periode kort na de acute crisisfase zichtbaar aanwezig en bieden ondersteuning in groepsverband en

individueel. Zo werden bij Buitenlandse Zaken inloopsessies georganiseerd om ervaringen uit te wisselen en krijgen de belteams psycho-educatie en training in mentale weerbaarheid. Ook het management van Buitenlandse Zaken ontvangt tips, adviezen en informatie over op welke signalen gelet kan worden in de begeleiding van medewerkers.

Bij Defensie maakt de personele gezondheidszorg – bij een normale inzet in het buitenland – onderdeel uit van het operatieplan. Op deze manier is nazorg bij inzet in het buitenland altijd geborgd. De inzet in de belteams vond echter buiten deze bestaande structuur plaats. Hierdoor maakte personele gezondheidszorg – los van de altijd beschikbare bedrijfsmaatschappelijk werkers – niet automatisch deel uit van de opdracht. Om de leden van de belteams toch op korte termijn extra toegang tot personele gezondheidszorg te kunnen bieden, is kort na de start van de evacuatie uit Afghanistan een bedrijfsmaatschappelijk werker ingezet om presentaties te geven en proactief gesprekken aan te gaan met leden van de belteams. Deze bedrijfsmaatschappelijk werker blijft ook nu beschikbaar voor de leden van de belteams. Momenteel wordt nagedacht over hoe personele gezondheidszorg in de toekomst, buiten de bestaande missiestructuren en bij dergelijke ingrijpende opdrachten, consequent geborgd kan worden.

Opvang van evacuees in Nederland

Crisisplan heeft tot slot drie aanbevelingen met betrekking tot opvang van evacuees in Nederland geformuleerd. Zo geeft Crisisplan aan dat het behulpzaam kan zijn de organisaties die de opvang in Nederland moeten regelen al in een vroeg stadium van de evacuatieplanning te betrekken. Dit belang wordt onderstreept. Daarom zal het DCC van Buitenlandse Zaken bewaken dat deze organisaties in een vroeg stadium van evacuatieplanning worden betrokken. Dit beleid wordt inmiddels bij Buitenlandse Zaken toegepast en is opgenomen in het departementale handboek crisisbeheersing BZ. Dit staat ook reeds vermeld in het nationaal handboek crisisbeheersing; het NCC is stevast aangehaakt bij crisis.

Ook benoemt Crisisplan dat de samenwerking tussen Schiphol, de IND, het COA en de Koninklijke Marechaussee waardevolle lessen op heeft geleverd en deze ervaringen vastgelegd moeten worden. De opvangprocedure op Schiphol, waarnaar verwezen wordt in het rapport, is vooral opgezet in een samenwerking met de luchthaven Schiphol en het LOCC (Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid). Het LOCC heeft bij de inrichting van de opvang op Schiphol, samen met Schiphol vooral voor de opvang gezorgd – van landingsrechten voor de charters tot het reserveren van een aparte gate voor de opvang. Tevens hebben zij gezorgd voor de aanwezigheid van alle benodigde zaken bij die gate, zoals vervoer van toestel naar gate, medische voorzieningen en PCR-testvoorzieningen, catering en geestelijke bijstand. Het draaiboek dat het LOCC hiervoor heeft, is hierbij gevolgd. Op basis van de opgedane ervaringen met het reeds bestaande draaiboek, ligt een aanpassing hiervan niet in de rede.

Crisisplan adviseert te zorgen voor een tijdige en realistische voorlichting aan evacuees over wat hen in Nederland te wachten staat. Ook door de verschillende partijen in de migratieketen (onder meer COA en IND) zelf is geconstateerd dat het van belang is om goede en realistische voorlichting te geven vóór de evacuatie. Dat heeft ertoe geleid dat de informatie die in dergelijke gevallen wordt gegeven is aangepast en ook is voorzien van afbeeldingen om meer beeld te geven bij wat personen te wachten staat. Omdat de situatie in Nederland ook kan veranderen, zal de informatie die wordt gegeven iedere keer worden aangepast aan de actuele situatie van dat moment.