

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse  
Zaken**

Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag  
Postbus 20061  
Nederland  
www.minbuza.nl

**Ministerie van Defensie**

Plein 4  
2500 ES Den Haag  
Postbus 20701

Datum 21 maart 2011  
Betreft Evacuatie Nederlandse staatsburger uit Sirte

**Onze Referentie**  
DVB/CV/085/11

**Bijlage(n)**  
I. feitenrelaas

Op zondag 27 februari 2011 is geprobeerd een Nederlandse burger, werkzaam in Sirte (Libië) voor een Nederlands bedrijf, te evacueren. Deze consulaire evacuatieoperatie werd uitgevoerd met de boordhelikopter van Hr. Ms. Tromp. De Nederlandse burger, de drie bemanningsleden van de helikopter, en een Zweedse onderdaan die op weg was naar de evacuatielocatie, zijn door gewapende Libische eenheden aangehouden en vastgehouden. Beide burgers zijn op woensdag 2 maart, en de drie militairen op vrijdag 11 maart, ongedeerd vrijgelaten door de Libische autoriteiten.

Hierbij bieden wij u, naar aanleiding van het verzoek van het lid Bontes (PVV) met kenmerk 2011Z04325 en het verzoek van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie met kenmerk 2011Z05043/2011D13023, een brief aan over de vasthouding van een Nederlandse Lynx-helikopter en haar bemanning van zondag 27 februari tot vrijdag 11 maart 2011. In de bijlage treft u een feitenrelaas aan. In deze brief geven wij een bestuurlijke weging en leggen wij de politieke verantwoording af.

Het kabinet neemt het mislukken van deze evacuatiepoging voor zijn volledige verantwoordelijkheid. Het kabinet betreurt de gevolgen van de vasthouding zeer, in het bijzonder voor de drie Nederlandse militairen, voor de betrokken Nederlandse en Zweedse burger en voor hun familie en collega's die hiermee werden geconfronteerd. Het kabinet is de Tweede Kamer erkentelijk voor de terughoudendheid die zij heeft betracht in de periode van het bekend worden van de vasthouding tot en met de vrijlating van de bemanning op vrijdag 11 maart, in het belang van de effectiviteit van de onderhandelingen en het welzijn van de evacués en de bemanning. Het kabinet is de Griekse regering dankbaar voor de steun die is verleend bij de uiteindelijke vrijlating van de bemanning.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat de Nederlandse overheid alles in het werk stelt om haar burgers te evacueren uit gevaarlijke situaties. In de praktijk doet zij dit, zo heeft zich de gedragslijn in het verleden ontwikkeld, wanneer (1) de omstandigheden dat noodzaken, (2) de betrokken burgers, respectievelijk hun werkgever, dat nadrukkelijk vragen, (3) een evacuatie technisch (logistiek) mogelijk is en (4) het verantwoord wordt geacht na afweging van risico's en

belangen. Een zorgvuldige weging is van belang omdat het bij evacuaties per definitie gaat om situaties waar risico's bestaan en deze nooit volledig kunnen worden uitgesloten. Bij het beperken en afwegen van risico's spelen beschikbare middelen en mate van urgentie een belangrijke rol. Voor die evacuaties waarbij politiek-militaire risico's aanwezig zijn en de noodzaak tot geheimhouding bestaat, is afgesproken dat de procedure van (besluitvorming door) de Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties geldt. Deze Kerngroep bestaat uit de minister-president, de vice-minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie (zie Kamerstuk 26 800 x, nr. 46).

**Ministerie van Buitenlandse Zaken**

**Ministerie van Defensie**

**Onze Referentie**  
DVB/CV

#### *Afwegingen.*

(1) Op 17 februari jl. brak opstand in Libië uit tegen het regime-Kadhafi. De eerste week daarna kenmerkte zich door overname van het gezag in veel steden door gewapende opstandelingen, een agressieve reactie van het regime en ongeorganiseerde acties van de Libische krijgsmacht. Dit leidde tot toenemende angst, onzekerheid en onveiligheid onder burgers. Niet-Libische inwoners en bezoekers ontvluchtten massaal het land. In algemene zin was het ook voor Nederlanders urgent om Libië uit te komen. Vele landen hebben in die periode evacuaties uitgevoerd. Op 26 februari werd op Brits initiatief op Malta een internationale coördinatiecel ingesteld, gericht op het delen van informatie tussen de deelnemende landen en, waar mogelijk, het coördineren van de inzet van militaire middelen ter ondersteuning van civiele evacuatie-activiteiten. In de dagen na 17 februari heeft ook de Nederlandse overheid consulaire bijstand verleend en, zelfstandig en met hulp van andere landen, evacuaties ondersteund en uitgevoerd.

(2) In de week voorafgaand aan 27 februari kon een groot deel van de Nederlanders Libië verlaten op eigen gelegenheid met middelen ingezet door hun werkgever, door EU-partners en/of met middelen van de Nederlandse overheid. Zoals het feitenrelaas beschrijft zijn twee Nederlandse evacuaties met inzet van militair materieel succesvol verlopen. Een evacuatiepoging op 25 februari en één op 26 februari slaagden niet direct; de daarbij betrokken Nederlanders werden korte tijd later wel op andere wijzen veilig geëvacueerd. In het weekend van 26 en 27 februari verslechterde de veiligheidssituatie verder in grote delen van Libië. De onzekerheid en spanning concentreerden zich daarmee steeds meer op de slechter bereikbare plekken in Libië. De wens om ook de laatste Nederlanders veilig te evacueren groeide zienderogen. De nog overblijvende Nederlanders werden in toenemende mate afhankelijk van de inzet van middelen van de Nederlandse overheid. Eén van die middelen was de Hr. Ms. Tromp, die naar de kust van Libië was gedirigeerd en werd ingezet bij een evacuatiepoging bij de havenstad Misrata. Zondag 27 februari kwam Sirte binnen het bereik van de Hr. Ms. Tromp op het moment dat de poging slaagde om contact te leggen met een Nederlandse werknemer van een Nederlands bedrijf en het nadrukkelijke verzoek tot evacuatie werd gedaan. Uit de beschikbare kanalen - informatie uit de Europese consulaire database, het netwerk van de werkgever en NN zelf, de informatie uit de inmiddels opgerichte internationale coördinatiecel op Malta - waren op dat moment geen alternatieven voorhanden voor evacuatie met inzet van de Hr. Ms. Tromp, die over een boordhelikopter beschikte. In dit verband is tevens relevant dat de werkgever had aangegeven verschillende (tevergeefse) pogingen te hebben ondernomen om de werknemer te evacueren. Hierbij speelde een rol dat betrokkene in Sirte niet over zijn paspoort beschikte.

(3) Uit het feitenrelaas blijkt dat het de nodige moeite kostte om direct contact te leggen met de werknemer in Sirte. Toen dit eenmaal was gelukt stelde betrokkene in eerste instantie geen behoefte te hebben aan ondersteuning bij evacuatie. Zijn werkgever echter drong in het daaropvolgende contact tussen vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid en het hoofdkantoor van het Nederlandse bedrijf zeer nadrukkelijk aan op evacuatie. De werkgever meldde in dat verband dat eerder die week op zijn bedrijfscomplex in Sirte nog een inval door de politie was gedaan, waarbij intimidatie en geweld waren gebruikt. In een tweede direct contact tussen vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid en betrokkene gaf de laatste onomwonden aan zich te willen aansluiten bij het verzoek van zijn werkgever tot evacuatie.

Op dezelfde zondag kwam in contact met de Zweedse autoriteiten de vraag aan de orde of personen met de Zweedse nationaliteit door middel van dezelfde actie zou moeten worden geëvacueerd. De Zweedse autoriteiten gaven die middag tegenstrijdige signalen af. Enerzijds dat de Zweedse staatsburgers Sirte reeds op andere wijze hadden verlaten, anderzijds dat men geen direct contact kon leggen. Hierop werd besloten geen verdere actie te ondernemen met betrekking tot het evacueren van Zweedse burgers. Toen de Nederlandse helikopter inmiddels aan de grond stond in Sirte hielden Libische eenheden nabij de haven van Sirte een Zweedse vrouw aan, die op weg bleek te zijn naar de evacuatielocatie. De Libische eenheid heeft haar vervolgens bij de Nederlanders ondergebracht. Later bleek dat de Zweedse door haar zoon, die in Zweden had gesproken met de Zweedse autoriteiten, op de hoogte was gebracht van de evacuatiemogelijkheid.

(4) De Nederlandse inlichtingendiensten, noch de bondgenootschappelijke diensten, beschikten over een bijzondere inlichtingenpositie ten aanzien van Libië, respectievelijk Sirte. De algemeen bekende verslechterende en onzekere veiligheidssituatie in Libië was echter op zichzelf al ernstig genoeg om een inspanningen te leveren Nederlanders te evacueren. Er leek in Libië bovendien in die dagen sprake van een 'kantelmoment', waarbij de situatie elk moment aanzienlijk zou kunnen verslechteren. De mogelijkheden om de nog in Libië verblijvende Nederlanders in de meer onveilige en ontoegankelijke plaatsen te evacueren namen met het vorderen van de tijd zienderogen af. Op zondagmiddag 27 februari deed zich een logistieke 'window of opportunity' voor (te weten de aanwezigheid van Hr. Ms. Tromp, de aanwezigheid van de evacuë op die plaats en het feit dat met betrokkene telefonisch contact tot stand was gekomen waarvan niet zeker was of dat opnieuw kon worden gelegd) dat zou duren tot het invallen van de duisternis die dag. Daarbij is meegewogen dat in een eerder stadium de logistieke plannen voor een vergelijkbare evacuatie waren gemaakt, dat deze dus konden worden gebruikt en alternatieve mogelijkheden voor evacuatie niet voorhanden waren. Voorts is meegewogen dat het evacuatieplan een actie betrof met een verrassingselement, van zeer korte duur, met minimale verplaatsing boven land en met direct zicht op de evacuë voor pick-up. Het alternatief was om de betrokken Nederlander niet te evacueren en daar in een onvoorspelbare situatie achter te laten.

Ook is afgewogen of 'diplomatic clearance' (toestemming) moest worden gevraagd voor het betreden van het Libische luchtruim door de boordhelikopter van Hr. Ms. Tromp. Navraag bij de Nederlandse ambassadeur in Tripoli leerde dat de Libische overheidsdiensten die de aanvraag van een 'clearance' zouden moeten verwerken op dat moment gesloten waren. In beginsel is voor binnenvliegen van het

luchtruim van een ander land toestemming nodig. Het ongeschreven volkenrecht staat toe om daar onder omstandigheden van af te zien wanneer onderdanen in andere landen zich in gevaar bevinden en geëvacueerd moeten worden, waarbij de aard van de dreiging en de mate waarin het land nog voor de veiligheid van die onderdanen kan zorgdragen bepalend zijn. Het verkrijgen van toestemming zou zeer moeilijk zijn en daarbij het risico inhouden dat het regime vervolgens, gegeven de binnenlandse onrust, de operatie zou proberen te verhinderen. Op grond van deze omstandigheden, en van de inschatting dat een snelle evacuatie mogelijk en nodig was, is voorgesteld om de evacuatie zonder de toestemming uit te voeren. Dat achteraf verontschuldiging is aangeboden voor het niet hebben gevraagd van toestemming, doet daar aan niet af en behoort tot de gebruiken in het (diplomatiek) interstatelijk verkeer.

**Ministerie van Buitenlandse Zaken**

**Ministerie van Defensie**

**Onze Referentie**  
DVB/CV

Die zondagmiddag 27 februari is een interdepartementaal voorstel voorbereid voor en voorgelegd aan de eerdergenoemde Ministeriële Kerngroep Speciale Operaties. De Kerngroep heeft vervolgens op grond van dat voorstel toestemming gegeven voor de evacuatiepoging in kwestie.

*Tot slot*

In het feitenrelaas wordt het vervolg van de besluitvorming beschreven, namelijk dat de Nederlandse burger en de drie militairen direct na landing van de helikopter zijn overmeesterd. Tevens wordt daar ingegaan op de door de Nederlandse regering en door anderen gepleegde inspanningen om de Nederlandse en Zweedse evacués alsmede de drie militairen vrij te krijgen.

Het feitenrelaas van de directe overmeestering doet vermoeden dat het Libische regime voorkennis had over de operatie. Op welke wijze deze kennis zou zijn verkregen kan niet met zekerheid worden vastgesteld. Dat een belangrijk onderdeel van het operatieplan - het verrassingselement - verloren was, staat helaas vast. Vragen hierover worden vanzelfsprekend nader geëvalueerd en zullen lessen moeten opleveren voor voorbereiding en besluitvorming van toekomstige evacuaties. Het kabinet is van oordeel dat de bemanning van de helikopter professioneel heeft gehandeld tijdens de operatie, tijdens de overmeestering en in de periode van gevangenschap.

Elke evacuatieoperatie kent, hoe goed voorbereid ook, per definitie zekere risico's. Risico's zullen nooit volledig kunnen worden weggenomen, ook niet bij toekomstige evacuaties. Daar is het kabinet zich van bewust. Dat een risico zich daadwerkelijk kan manifesteren heeft het kabinet zich vantevoren gerealiseerd en blijft, ook nadien, voor zijn eigen verantwoordelijkheid.

De Minister van Buitenlandse Zaken,      De Minister van Defensie,

Dr. U. Rosenthal

Drs. J.S.J. Hillen