



Eindevaluatie

Geïntegreerde Politietrainingsmissie

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Algemeen	3
1.2	Structuur	3
2	Totstandkoming en beëindiging politietrainingsmissie	4
2.1	Ontstaan van de missie	4
2.2	Doelstelling en beschrijving van de missie	5
2.3	Einde van de missie	6
3	De Afghaanse context	8
3.1	Politiek en samenleving	8
3.2	Veiligheidssituatie	13
4	Resultaten van de missie	15
4.1	Metten van resultaat	15
4.1.1	Contextanalyse	15
4.1.2	Metingen	16
4.2	Civiele politie	17
4.2.1	Opleiding	17
4.2.2	Praktijktraining	19
4.2.3	Community Policing	20
4.2.4	Alfabetisering	21
4.2.5	Versterking midden- en hoger kader	21
4.3	Samenwerking politie-aanklager	24
4.4	Justitiesector	26
4.5	Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem	28
5	Financieel	32
6	Overige aspecten	33
6.2	Geweldsinstructies	34
6.3	Bevelsstructuur	34
6.4	Deelnemende landen en invloed	35
6.5	Risico's	36
6.6	Force protection	36
6.7	Geschiktheid, beschikbaarheid en inzetduur	37
7	Conclusies	39

1 Inleiding

1.1 Algemeen

In de aanloop naar 2014 stond Afghanistan in het teken van transitie: de Afghanen namen na een positieve beoordeling per district in het hele land de verantwoordelijkheid voor de veiligheid weer over van ISAF. Nederland ondersteunde dit proces met een geïntegreerde politietrainingsmissie ter versterking van de civiele politie en de justitiële keten in Afghanistan, met name in Kaboel en Kunduz.

Met de eindevaluatie wordt conform het Toetsingskader verantwoording afgelegd over de resultaten van de missie. Daarbij wordt ook de bredere Afghaanse context beschreven.

Het doel van de eindevaluatie is om, met inachtneming van de aandachtspunten van het Toetsingskader, antwoord te geven op de vraag: wat zijn de resultaten van de missie in Afghanistan? De evaluatie spreekt zich niet uit over de politieke besluitvorming over de missie, maar hanteert het besluit als uitgangspunt. De politieke besluitvorming is uiteraard wel van invloed geweest op de formulering van de doelstellingen en de aard van de missie. Waar dit van toepassing is, zal worden beschreven hoe de wensen van het parlement de missie mede vorm gaven en hoe dit de effectiviteit van de missie beïnvloedde.

1.2 Structuur

De eindevaluatie geeft in hoofdstuk 2 allereerst de basis van de missie weer: welke nationale overwegingen lagen ten grondslag aan de missie, welk internationaal mandaat was van toepassing en welke doelstellingen streefde Nederland na? Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 de context van de Nederlandse missie in Afghanistan, met inbegrip van de politieke en veiligheidssituatie. De kern van de eindevaluatie is hoofdstuk 4: hierin wordt omschreven welke inspanningen de politietrainingsmissie heeft geleverd en in hoeverre die inspanningen hebben bijgedragen aan de doelen zoals geformuleerd in de artikel 100-brief en de aanvullende brief. Dit wordt gedaan aan de hand van de vier inhoudelijke thema's van de missie. Hoofdstuk 5 gaat in op de financiële aspecten van de missie. Hoofdstuk 6 behandelt de operationele maatregelen die de internationale gemeenschap en Nederland hebben getroffen om te kunnen functioneren in de complexe Afghaanse context. De evaluatie wordt afgesloten met eindconclusies.

2 Totstandkoming en beëindiging politietrainingsmissie

2.1 **Ontstaan van de missie**

Het parlement heeft met de motie Peters/Pechtold op 21 april 2010 het demissionaire kabinet Balkenende IV verzocht om de behoefte op het gebied van civiele politietraining en -opleiding in Afghanistan in kaart te brengen en conform het Toetsingskader het parlement te informeren hoe Nederland daar mogelijk in kon voorzien.

Het parlement is op 25 juni 2010 per brief geïnformeerd over de behoeften in Afghanistan op het gebied van civiele politietraining. Uit de inventarisatie van het demissionaire kabinet bleek dat er vraag bestond naar ondersteuning van het transitieproces, waarbij de verantwoordelijkheid voor de veiligheid geleidelijk zou worden overgedragen van ISAF aan het Afghaanse veiligheidsapparaat. Zowel de NAVO als de EU realiseerde zich dat meer nadruk op het trainen van de politiemacht wenselijk was, aangezien deze achterbleef bij de opbouw van het leger. Zij richtten zich daarom op een kwalitatieve verbetering van het lagere kader (NAVO) en het midden en hoger kader (EU) van de Afghaanse politie en versterking van de justitiële keten. Ook de Afghaanse *National Police Strategy* benadrukte het belang van een kwaliteitsverbetering binnen de politietraining en het versterken van de band tussen de politie en openbare aanklagers. Na de inventarisatie is een kennisgevingsbrief naar het parlement gestuurd op 12 november 2010.

De bevindingen van het demissionaire kabinet werden op 7 januari 2011 in een artikel 100-brief aan het parlement gepresenteerd. Het algemeen overleg dat hierop volgde, richtte zich vooral op het civiele opleidingskarakter van de missie, de focus op kwaliteit in plaats van kwantiteit en op de garantie dat door Nederland opgeleide agenten onder geen beding mochten worden ingezet voor offensieve doeleinden. Dit gaf aanleiding tot de aanvullende artikel 100-brief van 27 januari 2011, waarin het civiele karakter van de missie werd onderstreept. In deze brief werd daarnaast gemeld dat Nederland zich zou inzetten voor een totale duur van de basis- en aanvullende training van tenminste achttien weken en extra aandacht zou geven aan mensenrechten, vrouwen- en kinderrechten en integriteit gedurende de training. Tevens werd gesteld dat er afspraken zouden worden gemaakt met de Afghaanse overheid opdat civiele politie niet voor militaire doeleinden zou worden ingezet.

De toezegging aan het parlement dat agenten niet voor offensieve doeleinden mochten worden ingezet maakte, in combinatie met de garanties van Afghaanse autoriteiten, het opzetten van een eigen agent-volgsysteem noodzakelijk. Door het registreren van de werklocatie en contactgegevens van agenten, konden opgeleide agenten worden benaderd als vragen rezen over de wijze waarop zij waren ingezet. Omdat de aanvullende opleiding door Nederlandse POMLTs (*Police Mentoring and Liaison Teams*) alleen in de provincie Kunduz kon worden gerealiseerd en controle van de inzet ook geografische beperkingen kende, werd besloten tot het opleiden van agenten die zouden worden geplaatst in de provincie Kunduz.

2.2 Doelstelling en beschrijving van de missie

Door de regering zijn het doel en belang van de missie als volgt verwoord in de artikel 100-brief:

“Versterking van de civiele politie en de justitiële keten zal bijdragen aan de verbetering van het functioneren van de in opbouw zijnde Afghaanse rechtsstaat. Het tot stand brengen van een stabiel en democratisch land dat de eigen bevolking ruimte en rechten biedt, en dat bijdraagt aan regionale stabiliteit en het voorkomen van radicalisering en terrorisme, is het doel van de VN, de NAVO en de EU en is in het belang van Nederland. (...) De Nederlandse bijdrage beoogt niet alleen politie en justitie te versterken, maar ook de zo belangrijke samenhang tussen de betrokken instellingen te verbeteren. Daarmee levert Nederland een bijdrage aan de bestendiging van de resultaten van de internationale gemeenschap tot nu toe en aan de transitie. De versterking van de justitiële instellingen zal onder meer ook vorm krijgen door middel van financiële ondersteuning van ontwikkelingsprojecten.”

De duur van de missie werd vastgesteld op basis van de afspraken tussen de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap dat het proces van transitie de periode 2011-2014 zou beslaan. De Nederlandse bijdrage was gericht op het mogelijk maken van een succesvolle uitvoering van dit proces.

Nederland sloot met de missie aan bij bredere internationale doelstellingen, maar formuleerde daarbinnen eigen, nationale doelstellingen. Om deze doelstellingen te verwezenlijken was de missie opgebouwd uit een bijdrage aan de door de VN Veiligheidsraad geautoriseerde NAVO-missie ISAF – waaronder de NAVO Trainingsmissie Afghanistan NTM-A -, de EU politietrainingsmissie EUPOL en een bilateraal *rule of law*-programma. De missie kende een sterkte van ongeveer 545 personen in Kaboel, de provincie Kunduz en Mazar-e-Sharif, en bestond uit civiele en militaire trainers, marechaussees, politiefunctionarissen en civiele experts. Bij de uitwerking is er veel aandacht geweest voor het betrekken van lokale partners, goede samenwerking met de VN-missie UNAMA en het aansluiten bij en voortborduren op bestaande programma's zoals die van Duitsland.

De missie was – voortbouwend op de ervaringen in Uruzgan – vanaf het begin opgebouwd als een geïntegreerde missie, met als overkoepelende doelstelling de samenhang tussen de opbouw van de capaciteit van de Afghaanse civiele politie en justitiële instellingen te waarborgen. Uitgangspunt bij de verbetering van de samenwerking tussen politie en justitie was dat strafzaken efficiënter en professioneler worden behandeld wanneer de politie, de recherche, het openbaar ministerie, de rechtspraak en advocaten kennis hebben van elkaars rol en taken en de 'keten' stevig genoeg is¹.

De Nederlandse missie was onderdeel van een groter geheel van internationale inspanningen in Afghanistan. Zo was Duitsland als *lead nation* niet alleen verantwoordelijk voor de veiligheid in de provincie Kunduz, maar ook voor het trainen van een groot aantal agenten. De Nederlanders leverden hieraan een bijdrage met hun NTM-A instructeurs op het *German Police Training Center*.

Voorafgaand aan de missie is het hoofddoel nader uitgewerkt in vier thema's met bijbehorende activiteiten in een geïntegreerd missie-ontwerp (*Comprehensive*

1 Artikel 100-brief

Mission Design - CMD). De artikel 100-brieven en de aanvullende wensen van de Tweede Kamer waren de uitgangspunten van het missie-ontwerp. In dat kader zijn destijds vier hoofddoelstellingen geformuleerd:

- Capaciteitsvergroting en kwaliteitsverbetering van de civiele politie zodat de politie de belangen van burgers beter dient en burgers dat ook zo ervaren.
- Versterking van de samenwerking tussen politie en openbaar aanklagers ter vergroting van de capaciteit en ter verbetering van de kwaliteit van onderzoek in een beter gestroomlijnde strafrechtketen.
- Versterking van de justitiesector door de capaciteitsvergroting en kwaliteitsverbetering van justitiële instituties zoals rechtbanken.
- *Verbetering van het bewustzijn, de acceptatie en de toegang tot het rechtssysteem* door de bevolking te informeren over hun rechten en over de verantwoordelijkheden van rechtsinstituties en door vrouwen en kwetsbare groepen te beschermen.

Het geïntegreerde missie-ontwerp bood gedurende de duur van de missie een concrete leidraad voor de uitvoering van de werkzaamheden. Tevens bood dit het Coördinerend Management Team (CMT) van de missie het kader voor het realiseren van de missiedoelstellingen en faciliteerde het geïntegreerd missie-ontwerp de monitoring van de voortgang van de missie.

Coördinerend managementteam

De politietrainingsmissie werd in Afghanistan aangestuurd door het coördinerend managementteam (CMT). Dat bestond uit de civiel vertegenwoordiger (CIVREP), de militaire commandant (C-PTG) en een politiefunctionaris (POLREP).

De leden van het CMT droegen samen zorg voor de onderlinge informatieoverdracht en het bewaken van de gezamenlijke inzet en de samenhang van de missie. Op deze wijze werd het geïntegreerde en civiele karakter van de missie gewaarborgd.

De CIVREP was eindverantwoordelijk voor de contacten met de civiele vertegenwoordigers van de provinciale overheid, de externe contacten met *non governmental organisations* en internationale organisaties alsmede de dagelijkse coördinatie van het Nederlandse *rule of law*-programma. De C-PTG was administratief verantwoordelijk voor de trainers die de basistraining ondersteunden, voor de aanvullende basistraining voor Afghaanse agenten en eindverantwoordelijk voor de veiligheid. De POLREP was verantwoordelijk voor de uitvoering van taken binnen EUPOL, met name de uitvoering van het *City Police and Justice Project* in Kunduz.

De CMT constructie heeft in deze missie duidelijk zijn waarde bewezen door het creëren van samenhang tussen de verschillende onderdelen van de missie.

2.3

Einde van de missie

In de artikel 100-brief aan het parlement was voorzien dat de missie tot medio 2014 zou duren. Dat de missie reeds op 1 juli 2013 beëindigd is, kwam door verschillende factoren.

De taken van de Nederlandse missie en de Duitse trainers waren gericht op het overdragen van verantwoordelijkheden aan de Afghanen. Dit proces verliep voorspoedig. Afghaanse trainers gaven sinds eind 2012 reeds zelf les op het trainingscentrum, onder begeleiding van Duitse en Nederlandse trainers. Ook het transitieproces waarbij de verantwoordelijkheid voor de veiligheid werd overgedragen, verliep voorspoedig in de provincie Kunduz. De Afghaanse veiligheidsdiensten zijn sinds december 2012 volledig zelf verantwoordelijk voor het handhaven van de veiligheid in de provincie.

De Duitse regering besloot in januari 2013 tot het reduceren van het troepenaantal in Afghanistan. In het kader van dat besluit werd de militaire aanwezigheid in Kunduz in de tweede helft van 2013 beëindigd. De activiteiten van het Duitse *Provincial Reconstruction Team* in Kunduz waren reeds eind 2012 overgedragen aan de Afghaanse autoriteiten.

Gezien het voorspoedige verloop van de transitie op het gebied van opleidingen in Kunduz en het besluit van Duitsland om uit de provincie te vertrekken, besloot de regering de trainingsmissie in Kunduz per 1 juli 2013 te beëindigen. Het besluit betekende echter niet het eind van de Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan. De regering besloot ook enkele activiteiten tot in 2014 voort te zetten: het *rule of law* programma in de provincie Kunduz, de inzet van civiel- en politiepersoneel in EUPOL, de militaire bijdrage aan het ISAF hoofdkwartier en de inzet van de F16's in Mazar-e-Sharif.

3 De Afghaanse context

3.1 Politiek en samenleving

Algemeen

Tijdens de Bonn conferentie in december 2011 zijn afspraken gemaakt over de lange termijn hulp van de internationale gemeenschap en de transitie van verantwoordelijkheden naar de Afghaanse autoriteiten. Deze transitie is ook in de praktijk zichtbaar; Afghanen nemen op steeds meer terreinen meer verantwoordelijkheid en een leidende rol.

Naast de verantwoordelijkheid voor de veiligheidssituatie die sinds 18 juni 2013 volledig bij de Afghaanse autoriteiten ligt, is ten aanzien van de ontwikkelingsrelatie een nieuwe, meer zakelijke, relatie vormgegeven tijdens de Tokio conferentie in juli 2012, als vervolg op de Bonn conferentie in december 2011. Wederzijdse afspraken werden gemaakt en voortzetting van aanzienlijke financiële steun werd gekoppeld aan hervormingen. De internationale gemeenschap is gedurende de afgelopen periode, mede door afnemende budgetten, steeds kritischer geworden op de gemaakte vooruitgang. Hervormingen op het gebied van mensenrechten, vrouwenrechten en anti-corruptie, werden benadrukt tijdens de senior officials meeting (SOM) van deelnemers aan de Tokio Conferentie in juli 2013. Deze hervormingen zijn belangrijk voor de internationale gemeenschap en zij zal dit blijven benadrukken. Indien er onvoldoende vooruitgang wordt geboekt, kan de internationale gemeenschap besluiten hieraan financiële consequenties te verbinden zoals Noorwegen in 2013 deed als gevolg van gebrek aan voortgang op het gebied van corruptie en mensenrechten.

De afgelopen tien jaar is de economische en humanitaire situatie in Afghanistan enigszins verbeterd. Met internationale financiële ondersteuning is herstel van de landbouwsector ingezet en het deel van de bevolking dat toegang heeft tot schoon water en elektriciteit is meer dan verdubbeld. Hoewel de economische groei in Afghanistan van 2003 tot 2013 jaarlijks gemiddeld 9,2% bedroeg, behoort Afghanistan nog altijd tot een van de armste landen ter wereld, met een werkloosheid van 35%. Nog altijd leeft 36% van de bevolking onder de armoedegrens en het land staat op de 175^e plaats in de UNDP-ranglijst op basis van de *Human Development Index*.

Politieke ontwikkelingen/verkiezingen

Gelijktijdig met de veiligheidstransitie staat Afghanistan aan de vooravond van een politieke transitie. Bij de presidentsverkiezingen in april 2014 zal een einde komen aan het tijdperk van de huidige president Karzai. Daarbij zullen de Afghaanse veiligheidstroepen volledig verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de veiligheid.

De afgelopen drie jaar was er sprake van een weerbarstig politiek landschap. In 2009 en 2010 vonden respectievelijk presidents- en parlementaire verkiezingen plaats. Ook vonden de afgelopen jaren veel wisselingen plaats in het kabinet, op provinciaal niveau en binnen het politieapparaat. Meest recent werd minister van Binnenlandse Zaken Ghulam Patang vervangen door voormalig ambassadeur in Pakistan, Mohammed Omer Daudzai. Ook het hoofd van de Nationale Veiligheids-

en Inlichtingendienst (NDS) Asadullah Khalid, werd recent tijdelijk vervangen voor Rahmatullah Nabil (oud hoofd NDS). De vele vertrouwenspersonen die Karzai de afgelopen maanden op sleutelposities binnen zijn kabinet heeft benoemd, tonen aan dat de president nog altijd veel invloed heeft op de samenstelling van het bestuur en mogelijk ook wil houden na de verkiezingen.

In aanloop naar de komende verkiezingen heeft de internationale gemeenschap het belang van een veilig en zo transparant mogelijk verloop van de verkiezingen benadrukt en zal dit de komende periode ook blijven doen. Het is vooral van belang dat het proces en de uitkomst door de bevolking als legitiem zullen worden ervaren. Tegelijkertijd zal de internationale gemeenschap realistisch moeten zijn in de verwachtingen over zowel de organisatie als de zuiverheid van de verkiezingen: de organisatie van deze verkiezingen en het waarborgen van de veiligheidssituatie zijn voor de Afghaanse autoriteiten grote uitdagingen.

Naar omstandigheden lopen de voorbereidingen voorspoedig en liggen op schema. Al met al staan de voorbereidingen er thans beter voor dan in 2009. De afgelopen paar maanden zijn de overheid en het parlement een juridisch raamwerk (kieswet en structuurwet) voor de verkiezingen overeengekomen. Het aannemen van de noodzakelijke wetgeving en de aanstelling van de klachtencommissie en kiescommissie, waarbij de invloed van de president nog altijd zeer groot was, verliep zeker niet vlekkeloos maar het is wel bemoedigend dat beide instellingen nu operationeel zijn. De termijn voor kandidaatstelling voor de presidentsverkiezingen is afgesloten. De meeste kandidaten hebben een team om zich heen verzameld waarin kiezers van diverse etnische achtergronden zich kunnen herkennen. Vooralsnog levert dit een verdeeld landschap op, waardoor het mogelijk op een tweede ronde zal aankomen. De rol van de internationale gemeenschap is beperkt tot het monitoren en financieren van het verkiezingsproces.

Mensenrechten/vrouwenrechten

De mensenrechtensituatie in Afghanistan heeft de afgelopen jaren wel enkele verbeteringen laten zien, maar de vooruitgang is beperkt en de situatie was en is nog altijd zorgelijk. In het bijzonder staat de positie van vrouwen en minderheden nog altijd onder druk. Wel is de publieke en politieke participatie van vrouwen toegenomen: 40% van de kinderen die naar school gaan, zijn meisjes en meer dan 27% van de parlementariërs zijn vrouw². Maar er is nog veel meer nodig: zo wordt de wet ter uitbanning van geweld tegen vrouwen, "*The elimination of violence against women*" (EVAW wet), die per presidentieel decreet is ingesteld nog onvoldoende nageleefd. Ook het UNAMA rapport uit december 2012³ en het rapport uit 2013 van de International Crisis Group over vrouwen in conflict⁴ geven aan dat er nog een lange weg te gaan is. Er moet, naar mening van Nederland, strikt worden toegezien op naleving van de EVAW-wet en op het verbeteren van de toegankelijkheid van het rechtssysteem voor vrouwen.

Een andere zorgwekkende ontwikkeling op het gebied van mensenrechten was de benoemingsprocedure van de nieuwe commissarissen van de onafhankelijke mensenrechtencommissie (AIHRC). De AIHRC vervult een belangrijke rol als waakhond van de naleving van mensenrechten door de regering. In 2011 besloot

² IC rapport Women and Conflict in Afghanistan 2013

³ Implementation of the Elimination of Violence against Women law in Afghanistan

⁴ IC rapport Women and Conflict in Afghanistan 2013

president Karzai het mandaat van twee van de AIHCR commissarissen niet te verlengen. De benoeming van nieuwe commissarissen was een slepend proces. Uiteindelijk werden pas in het voorjaar van 2013 de nieuwe commissarissen benoemd. Echter, zowel de procedure als de achtergrond van een aantal nieuwe commissarissen leidde tot zorg bij het maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap. Voornamelijk door de gebrekkige benoemingsprocedure dreigt de AIHRC op termijn haar 'A-status' en daarmee een deel van haar goede reputatie, te verliezen. VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten Pillay heeft tijdens haar meest recente bezoek aan Afghanistan aangegeven zich ook zorgen te maken over de verminderende aandacht van de Afghaanse autoriteiten voor de mensenrechtensituatie.

Vanwege het belang van goede rapportage over naleving van de EVAW-wet en de benoemingsprocedure van AIHRC-commissarissen, is tijdens de Tokio Conferentie (2012) afgesproken beide als benchmark op te nemen. De internationale gemeenschap wijst de Afghaanse overheid in de dialoog over de Tokio afspraken continu op het belang van het nakomen van deze verplichting. Indien de AIHRC haar A-status zou verliezen en de Afghaanse overheid geen rapportage aanlevert over de werking van de EVAW-wet, kan dit niet zonder gevolgen blijven.

Sinds november 2011 is een Nederlandse mensenrechtenexpert als EU-mensenrechtenadviseur gedetacheerd bij de EU delegatie in Kaboel. Deze expert heeft actieve aandacht besteed aan godsdienstvrijheid en bescherming van religieuze minderheden en vervulde een belangrijke coördinerende rol ten aanzien van inspanningen van internationale partners (EU, Verenigde Staten, Canada) op dit gebied en breder op het terrein van mensenrechten en vrouwenrechten.

Verzoening

Een succesvolle afronding van het lopende verzoeningsproces blijft nog steeds een van de essentiële voorwaarden voor duurzame vrede in Afghanistan. Zonder een vorm van politiek akkoord of overeenkomst tussen de Afghaanse autoriteiten en de Taliban, lijkt stabiliteit op de lange termijn niet mogelijk. Ook Pakistan heeft hier, als buurland, een grote rol in te vervullen. Belangrijk uitgangspunt blijft dat het proces door de Afghanen geleid en gedragen moet worden. De internationale gemeenschap, met name de Verenigde Staten en UNAMA, heeft de afgelopen periode wel een belangrijke faciliterende rol achter de schermen gespeeld, maar vooralsnog met weinig resultaat.

De afgelopen drie jaar heeft het vredesproces zich gekenmerkt door *ups-and-downs*. Zo werd in 2011 de voorzitter van de *High Peace Council* Burhanuddin Rabbani vermoord, waardoor de verhouding tussen Afghanistan en Pakistan een dieptepunt bereikte. In 2012 werden de gesprekken, die liepen tussen de VS en de Taliban in het kader van het verzoeningsproces, opgeschort.

Het proces leek in het voorjaar van 2013 een opleving door te maken met de opening van een Talibankantoor in Doha op 18 juni. Deze opleving was echter van korte duur. Formele gesprekken gefaciliteerd door dit kantoor hebben niet plaatsgevonden en het kantoor is in de afgelopen maanden niet in gebruik genomen door Taliban-vertegenwoordigers.

In het kader van het verder stimuleren van het verzoeningsproces hebben de afgelopen drie jaar een aantal wederzijdse bezoeken en trilaterale bijeenkomsten

plaatsgevonden, waaraan zowel Afghanistan als Pakistan deelnamen. Doel was om de relatie tussen Afghanistan en Pakistan te verbeteren. In de praktijk werd bij deze bijeenkomsten regelmatig gesproken over het verzoeningsproces, uitwisseling van gevangenen, economische samenwerking en de grensconflicten, waarbij concrete follow-up vaak uitbleef. Meest recente bezoek betrof de reis van Karzai naar Islamabad om kennis te maken met de nieuwe premier Nawaz Sharif op 26 en 27 augustus 2013. Daarnaast vond en marge van het *World Islamic Economic Forum* een trilaterale bijeenkomst met Groot-Brittannië plaats. In de toekomst zullen dit soort bilaterale en trilaterale bijeenkomsten nodig blijven om wederzijds vertrouwen te scheppen en de bilaterale relatie tussen beide landen te versterken.

Feit blijft dat een diep wederzijds wantrouwen en onderlinge wrevel de relatie blijft domineren. Grensconflicten, wederzijdse inmenging en het gebrek aan diplomatie zorgen niet voor een structurele verbetering van de onderlinge relatie. Vooral snog heeft deze gebrekkige relatie een negatieve invloed op het Afghaanse vredesproces.

Nederland heeft vanaf de start van het *Afghan Peace and Reintegration Programme* (APRP) met een financiële bijdrage het re-integratie proces van voormalige strijders ondersteund. Het APRP kende bij aanvang een moeizame start met name doordat het veel tijd kostte de nodige projectmatige infrastructuur in heel Afghanistan op te bouwen. Begin 2013 is een evaluatie van het programma uitgevoerd waarover het parlement is geïnformeerd (kamerstuk 27925 nr.469). Een groot deel van de aanbevelingen die uit de evaluatie naar voren kwam, is inmiddels doorgevoerd zoals het meer decentraal beleggen van verantwoordelijkheden en budgetten. Het aantal re-integranten blijft beperkt en een aanzienlijk deel blijkt opportunistisch het programma te misbruiken. Het aantal deelnemers in het onveilige zuiden en oosten van het land is zeer beperkt. Het APRP is het enige nationaal uitgevoerde programma dat zich formeel inzet voor de re-integratie van ex-strijders in lokale gemeenschappen. Mogelijk zal het aantal re-integranten toenemen als er meer zicht komt op een daadwerkelijk vredesakkoord.

Nederland heeft ook op lokaal niveau bijgedragen aan verzoening in dorpsgemeenschappen. Zo is in Kunduz een project opgezet met lokale *peace councils* waarbij in de verscheidene districten gemeenschappen bij elkaar worden gehaald om (kleinschalige) conflicten op vreedzame wijze op te lossen. Desondanks blijven vele (historische) conflicten in de provincie onopgelost.

Regionaal

De stabiliteit, vrede, veiligheid en (economische) ontwikkeling in Afghanistan kunnen niet los gezien worden van de ligging van Afghanistan en de relatie met de buurlanden. De relatie met voornamelijk Pakistan blijft moeizaam. Toch zijn er de afgelopen jaren ook positieve ontwikkelingen in de regio geweest. Voorbeeld daarvan is de start in 2011 van het '*Heart of Asia Process*' (ook wel Istanbul proces). Naast de meer politieke dialoog zijn ook afspraken gemaakt over concrete samenwerking op een aantal terreinen - '*Confidence Building Measures*' (CBMs) - zoals handelssamenwerking, counter-narcotica, counter-terrorisme en rampenbestrijding. Naast Afghanistan en Pakistan zijn ook o.a. Rusland, Turkije, China, India, Iran actieve deelnemers aan dit proces. De EU, de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland, Japan, Noorwegen en Groot-Brittannië ondersteunen ook enkele CBM's. De start van dit proces kenmerkte zich door veel dialoog en intentieverklaringen maar weinig concrete actie. Inmiddels zijn de deelnemers

(waaronder de EU) gestart met de uitvoering van de CBMs en wordt ook gekeken naar financiering van de samenwerking. Hoewel het slechts kleine stappen vooruit zijn, is het *Heart of Asia Process* het enige samenwerkingsverband in de regio met een politieke dimensie, waarin met alle buurlanden wordt samengewerkt.

Internationale resultaten in Afghanistan sinds 2001

De internationale en nationale inzet en investeringen in Afghanistan hebben tot de volgende positieve resultaten geleid:

- Sinds 2004 is er een grondwettelijke verankering van de democratie, scheiding der machten en universele mensenrechten.
- In de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 2014 zijn verscheidene maatregelen genomen om de kans op transparante en eerlijke presidentsverkiezingen te doen toenemen door het opzetten van een juridisch raamwerk voor de verkiezingen en het instellen van een kiescommissie en klachtencommissie.
- De algemene rechtspositie van vrouwen is verbeterd door totstandkoming van wetgeving gericht op de verbetering van de positie van vrouwen, onder andere door de constitutionele garantie van een quotum voor vrouwen in overheidsfuncties op nationaal niveau.
- Er zijn ook positieve ontwikkelingen op het gebied van fundamentele politieke en civiele rechten. Afghanistan is gecommitteerd aan verscheidene internationale mensenrechtenverdragen.
- Er is een stijging van de toegang tot basis gezondheidszorg en onderwijs:
 - Het aantal schoolgaande kinderen is verachtvoudigd sinds 2001 tot meer dan 9,4 miljoen.
 - In 2001 gingen slechts 5000 meisjes in de leeftijd van 4 tot 18 jaar naar school. In 2013 waren dat er 2,7 miljoen.
 - Het aantal klinieken is gestegen van 496 in 2003 tot meer dan 2000 in 2013.
 - Meer dan 60% van de bevolking heeft binnen een uur toegang tot voorzieningen voor basisgezondheidszorg.
- Het BNP per hoofd van de bevolking is sinds 2001 vervijfvoudigd tot USD 571 in 2012.
- In 2002 deed de eerste serviceprovider voor mobiele telefonie zijn intrede. Nu heeft bijna tweederde van de bevolking een mobiele telefoon.
- Afghanistan-breed is het aantal Afgaanse politiefunctionarissen toegenomen van 53 400 in 2005 tot 157 000 in juli 2013. Het aantal vrouwelijke politie-agenten is in deze periode toegenomen van 180 tot 1551.
- Het aantal zaken dat voorkomt voor formele instellingen voor geschilbeslechting is significant gestegen in vergelijking met 2003.
- Er is betere rechtsbijstand met inmiddels vier lokale afdelingen van de Orde van Advocaten; Kunduz had als eerste een regionaal kantoor en de mogelijkheid om regionaal het toetredingsexamen voor advocaat af te leggen waardoor ook vrouwen hier aan kunnen deelnemen.

Echter, naast deze positieve ontwikkelingen valt te constateren dat de effectiviteit van de inzet van de internationale gemeenschap is beperkt door de fragiliteit van de Afgaanse staat en hindernissen die voortkomen uit de Afgaanse context. Enkele factoren in dat verband zijn het trage verloop van het verzoeningsproces en de opname van ex-jihadstrijders in overheidsorganen, de corruptie binnen deze

overheidsorganen, de langzame opbouw van een sterke formele rechtsstaat en de positie van vrouwen, die nog steeds zorgen baart. Bovendien blijft het de vraag of de inspanning van de internationale gemeenschap voldoende duurzaam blijkt om voortzetting van de behaalde resultaten in de toekomst te garanderen.

3.2

Veiligheidssituatie

Afghanistan

Het huidige landelijke geweldsniveau in Afghanistan is in vergelijking met 2011, met ruim 4% gedaald. Ten aanzien van dit geweldsniveau zijn er twee trends waar te nemen. Ten eerste is er een sterke daling van het geweld in de traditioneel onrustige zuidelijke regio van ongeveer 25%, waaronder de provincies Kandahar en Helmand. Deze zuidelijke provincies nemen nog altijd 44% van het totaal aantal incidenten voor hun rekening. Daarentegen is in het noorden en westen het geweld relatief flink gestegen met respectievelijk 77% en 73%. Daarbij moet worden opgemerkt dat het aantal incidenten in het noorden en westen in absolute getallen beduidend lager is dan in de rest van Afghanistan. Ter illustratie van de relatieve stijging van het geweld in het noorden: in 2013 zijn meer dan 1750 incidenten gemeld. De incidenten in het noorden betreffen echter maar een klein aandeel (zo'n 4%) van het landelijk aantal incidenten. Met ongeveer 42% van het totaal aantal incidenten blijft het oosten zeer onrustig. Ten opzichte van 2011 is het geweld in deze regio met ongeveer 10% toegenomen.

De grote relatieve stijging van het geweld in het noorden en westen van het land komt voornamelijk doordat in verschillende provincies de opstandelingen (*insurgency*) hun invloedssfeer proberen uit te breiden. Als reactie daarop is het aantal operaties van Afghaanse veiligheidstroepen in deze gebieden toegenomen. Met het tegelijkertijd overdragen van de veiligheidsverantwoordelijkheid door ISAF aan de Afghaanse veiligheidstroepen en de geleidelijke terugtrekking van ISAF, is een duidelijke verschuiving in doelwitkeuze van de opstandelingen zichtbaar. Waar voorheen eenheden van ISAF het primaire doelwit waren, zijn dat nu de Afghaanse veiligheidstroepen.

Kunduz

De ontwikkeling van het geweldsniveau in de noordelijke provincie Kunduz past binnen de bredere toename van het geweld in het noorden van Afghanistan. Waar in de eerste negen maanden van 2011 sprake was van 245 geweldsincidenten, waren dit er in dezelfde periode van 2013 458, wat neerkomt op een stijging van bijna 87%. Dit wordt weerspiegeld in de peiling van het Afghaanse onderzoeksbureau *Cooperation for Peace and Unity (CPAU)*⁵. Uit peilingen blijkt dat het grootse veiligheidsprobleem in de provincie Kunduz volgens respondenten onveiligheid door opstandelingen is. In 2012 werd de smokkel van verdovende middelen gezien als het grootste veiligheidsprobleem. De stijging van het geweld is waarschijnlijk grotendeels toe te schrijven aan de toename van lokale veiligheidstroepen in gebieden waar de opstandelingen relatief sterk aanwezig zijn, alsmede de verminderde aanwezigheid en steun van ISAF aan de Afghaanse veiligheidstroepen het afgelopen jaar. De opstandelingen hebben hun bewegingsvrijheid in de buitengebieden kunnen uitbreiden door (directe) aanvallen op veiligheidsposten van de lokale politie, die zich hierdoor passiever opstelt. In 2011 waren overheidsfunctionarissen geregeld doelwit van gerichte aanslagen. Na

⁵ Zie hoofdstuk 4 voor toelichting op de meting door CPAU

een terugval van het aantal gerichte aanslagen in 2012, kent 2013 een duidelijke toename van het aantal gerichte aanslagen tegen overheidsfunctionarissen.

4 Resultaten van de missie

4.1 Meten van resultaat

4.1.1 *Contextanalyse*

Geleerde lessen uit de eindevaluatie van de missie in Uruzgan zijn betrokken bij de uitwerking van de politietrainingsmissie in Kunduz. Zo heeft CPAU voorafgaand aan de missie een nulmeting gedaan. Ook heeft het *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* (MPIL) een contextanalyse gemaakt van de capaciteiten van de politie- en justitiesector. Deze analyses zijn betrokken bij de uitwerking van de missie.

Bij de politie werd geconstateerd dat het politiekorps was versterkt, maar dat de kwaliteit nog veel te wensen overliet. De missie trof bij aanvang een minimale politieorganisatie aan. Veel politieagenten hadden geen basis-politieopleiding gevolgd. Veel van de wel opgeleide agenten hadden alleen de zes weekse basis-politietraining van de NTM-A gevolgd. Het analfabetisme onder de politieagenten was hoog. Er was een commandostructuur die voor verbetering vatbaar was. Uitvoerende politieagenten leken meer op statische veiligheidsambtenaren dan operationele politieagenten. De politie trad vooral repressief op en was moeilijk benaderbaar voor de burger. Door de bevolking werd de politie nog steeds als corrupt en onbetrouwbaar ervaren.

Het versterken van de politie was één van de kernprioriteiten van de Afghaanse autoriteiten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken had daartoe een nationaal plan opgesteld waarin nadruk werd gelegd op training, educatie, leiderschap en het tegengaan van corruptie.

Door het onderzoek van MPIL kon de missie vanaf het begin beschikken over een goede analyse van de rechtsstaat in Kunduz. Hieruit bleek dat het justitiële systeem in Kunduz zwak ontwikkeld was, vooral in de districten. De sector kenmerkte zich door een gebrek aan scholing en slechte voorzieningen (materiaal, infrastructuur). Het MPIL concludeerde dat de rechtsstaat hierdoor onder druk stond.

Ook concludeerde het MPIL dat het werk van politie en aanklagers niet alleen werd bemoeilijkt door gebrek aan (vak)kennis en ervaring en door corruptie. Bovendien bleek ook dat wantrouwen tussen politie en justitie een ernstige belemmering vormde voor hun functioneren⁶: politie en het OM werkten in Kunduz nauwelijks samen bij het oplossen van een misdrijf en het opzetten van een strafzaak⁷.

Uit het perceptieonderzoek van de Afghaanse organisatie CPAU werd duidelijk dat de bevolking weinig vertrouwen had in het rechtssysteem, zeker vanwege wijdverbreide corruptie⁸. Afghanistan kent, naast een formeel rechtssysteem, ook een informeel rechtssysteem. Het MPIL concludeerde dat veel zaken, vooral op het gebied van civiel recht, door dit informele systeem werden behandeld.

6 Provincial Needs Assessment: criminal justice in Kunduz Province, MPIL

7 CPAU baseline assessment 2011

8 2011 Baseline Assessment CPAU

Het bleek dat de bevolking van Kunduz niet, of maar gedeeltelijk, op de hoogte was van haar rechten. Ook bleek de kennis over de rol van politie en justitie bij het beschermen van deze rechten beperkt. Tot slot bleek de toegang tot het recht een knelpunt, vooral bij kwetsbare groepen zoals vrouwen en etnische minderheden.

Ook constateerde MPIL dat vrouwen in de provincie beperkte toegang hadden tot (werk in de) rechtspraak. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat het nog niet geaccepteerd is dat vrouwen publieke functies vervullen, dat justitiële instellingen gedomineerd worden door mannen en dat vrouwen veelal laaggeletterd zijn.

4.1.2

Metingen

Zoals gesteld was een belangrijke geleerde les van Uruzgan dat vooraf resultaatindicatoren moesten worden vastgesteld om *output*, *outcome* en effect van de missie te kunnen meten. Dit is bij de politietrainingsmissie in Kunduz opgepakt en voor het meten van de resultaten is aangesloten bij de vier resultaatgebieden, die zijn uitgewerkt in het geïntegreerde missie ontwerp en die het uitgangspunt van de missie vormden.

In oktober en november 2011 heeft CPAU onderzoek gedaan naar de perceptie onder de bevolking van het functioneren van de rechtsketen in Kunduz. Daarnaast is een contextanalyse gemaakt met een overzicht van de aantallen personen werkzaam in de rechtsketen per district (politie en justitie). Beide onderdelen zijn geïntegreerd tot een nulmeting voor de geïntegreerde politietrainingsmissie. Afgesproken was dat jaarlijks een voortgangsstudie zou worden uitgevoerd, waarbij zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van vooraf vastgestelde resultaat-indicatoren⁹. De resultaten van de tussentijdse meting die CPAU over 2012 heeft opgesteld, zijn verwerkt in de tussentijdse evaluatie. De meting over het jaar 2013 is meegenomen in deze eindevaluatie. Daarnaast zal CPAU nog een meting verrichten over het jaar 2014. De resultaten hiervan zullen separaat met het parlement gedeeld worden.

Bij het interpreteren van de resultaten van de meting door CPAU zijn enkele kanttekeningen op zijn plaats. In de eerste plaats is de peiling van CPAU een perceptiemeting, geen effectmeting. De uitkomsten van deze *survey* kunnen dus niet direct worden toegeschreven aan de inzet van de Nederlandse politietrainingsmissie. In de tweede plaats zijn de omstandigheden in Kunduz niet ideaal voor het uitvoeren van een dergelijke peiling. Om die reden signaleert CPAU in de methodologische verantwoording van zijn rapport dat hiermee rekening moet worden gehouden bij het interpreteren van de uitkomsten. Ten derde, alhoewel de methodologie op basis waarvan CPAU in 2013 gewerkt heeft grotendeels hetzelfde is gebleven als de twee jaren ervoor, zijn wel enkele wijzigingen doorgevoerd om de analyse van lokale percepties over de justitiële sector te verbeteren. Dit heeft gevolgen voor het meten van de veranderende percepties tussen 2011 en 2013. Tot slot waarschuwt CPAU dat drie jaar te kort is om sociale verandering te meten, ook omdat de veranderende situatie (onder meer t.a.v. veiligheid) in Kunduz zelf effect heeft op de percepties van mensen.

Voor de metingen naar de voortgang van de resultaten zijn naast de meting van CPAU ook nog andere bronnen gebruikt. De kwartaalrapportages aan het

⁹ Stand van zaken brief Afghanistan 19 juni 2012

parlement, die waren gebaseerd op de voortgangsrapportages van het managementteam van de missie, geven een goed inzicht in het verloop van de ontwikkelingen en de behaalde *output*. Ook is daarnaast gebruik gemaakt van andere, openbare bronnen.

In het algemeen kan gesteld worden dat het lastig is om *outcome* en *impact* te meten. In bijgaande evaluatie wordt daarom vooral ingegaan op de output en is daar waar mogelijk impact beschreven aan de hand van de door CPAU gemeten perceptie van de bevolking.

Met het besluit de Nederlandse missie op 1 juli 2013 te beëindigen, is besloten het rechtsstaatprogramma in Kunduz door te laten gaan tot in 2014. Hoewel het programma bij het opstellen van deze evaluatie dus nog niet ten einde was, wordt het programma, voor een goed begrip van de missie, toch in de evaluatie meegenomen. Bij het evalueren van het rechtsstaatprogramma wordt de stand van zaken op 1 juli 2013 aangehouden. Bij de beoordeling van het rechtsstaatprogramma Kunduz moet dus worden verdisconteerd dat het programma op dat moment feitelijk pas halverwege zijn looptijd was.

4.2 Civiele politie

4.2.1 Opleiding

Basisopleiding

De doelstelling was het verhogen van het kwaliteitsniveau van de agenten, zodat zij zonder hulp hun taken zouden kunnen uitvoeren. Door de agenten op te leiden zouden zij beter in staat zijn om veiligheid, recht en orde te handhaven. Met de basisopleiding heeft de missie zich gericht op het verhogen van het opleidingsniveau en het beter functioneren in de dagelijkse praktijk van de politieagenten. De basisopleiding (*Initial Police Training Course*) van de Afghaanse politieagenten duurde aanvankelijk zes weken. Deze opleiding werd in Kunduz op het Duitse politietrainingscentrum verzorgd. Duitsland was daar reeds actief met het opleiden van agenten voor Kunduz en andere provincies in de regio.

Een van de wensen van de Tweede Kamer bij de aanvang aan de missie was het verhogen van de kwaliteit van de politie door het uitbreiden van de basisopleiding van zes naar acht weken. Daarbij moest ook aandacht worden gegeven aan onder meer mensen-, vrouwen- en kinderrechten en integriteit. Daarom hebben Nederlandse instructeurs in samenwerking met NTM-A en EUPOL een achttweks trainingscurriculum ontwikkeld. Na accreditatie is de training toegevoegd aan het trainingscurriculum dat voor geheel Afghanistan geldt.

Een andere wens van de Tweede Kamer was dat agenten niet voor offensieve doeleinden mochten worden ingezet, om het civiele karakter van de missie te onderstrepen. Daarom werd ervoor gekozen de opleiding te beperken tot de *Afghan Uniformed Police* (AUP) en alleen agenten te trainen die in Kunduz zouden worden ingezet. Om dezelfde reden werd afgezien van het opleiden van het lagere kader van de AUP voor de gehele noordelijke regio, alhoewel dit zou hebben geresulteerd in efficiënter gebruik van de door Duitsland ter beschikking gestelde capaciteit op het trainingskamp en de beschikbare KMar-opleiders.

Bij aanvang van de missie bleek de politie in Kunduz nagenoeg op sterkte. Van de aanwezige rekruten was een groot deel reeds opgeleid door onder meer Duitse en Amerikaanse instructeurs en een verdere uitbreiding van de sterkte van de politie bleef uit. De Nederlandse KMar-trainers hebben zich daarom met name gericht op de opleiding van reeds werkzame, nog niet opgeleide agenten. In verband met een aangepaste behoeftstelling op het trainingscentrum is gedurende de missie, eind 2011, het aantal KMar-trainers op het trainingscentrum van 20 teruggebracht naar tien.

Het aantal cursisten dat gedurende de totale duur van de missie de basisopleiding met goed gevolg heeft afgesloten, bedraagt 410. Aan het einde van de missie was een nieuwe groep van 48 cursisten bezig met de opleiding onder leiding van Afghaanse instructeurs.

In de praktijk bleek het moeilijk vrouwen te incorporeren in de reguliere opleiding. Daarom is gestart met het geven van een aantal specifieke cursussen voor vrouwelijke agenten. Vanaf medio 2012 werd begonnen met het geven van de basisopleiding voor vrouwen. Datzelfde jaar is ook een tweede basisopleiding voor vrouwen van start gegaan. In de praktijk is er nog een grote drempel voor vrouwen om bij de politie te gaan werken zoals ook blijkt uit recent verschenen rapportages, bijvoorbeeld dat van Oxfam van september 2013¹⁰. Onder meer intimidaties op de werkvloer, het gebrek aan voorzieningen voor vrouwen en het feit dat leidinggevenden vrouwelijke agenten moeilijk accepteren, zijn oorzaken die in dit paper worden genoemd. In totaal hebben 15 vrouwelijke agenten de opleiding afgerond.

De missie heeft ook politie-onderofficieren een opleiding gegeven nadat bleek dat een groot aantal onderofficieren geen basis-onderofficiersopleiding had genoten. Gedurende de missie zijn 139 onderofficieren opgeleid.

In de laatste periode van de missie, vanaf eind 2012, is de nadruk gelegd op de overdracht van trainingen naar de Afghanen. De basisopleiding en de onderofficiersopleiding zijn vanaf toen volledig gegeven door Afghaanse trainers, waarbij Nederlandse trainers overwegend een mentoringrol hebben vervuld. Dit heeft de Afghaanse trainers in staat gesteld om na beëindiging van de missie, de werkzaamheden voort te zetten.

Aanvullende opleiding

Door de Tweede Kamer is ook verzocht dat er een tienweekse aanvullende training zou moeten komen. Afgesproken werd dat de begeleiding in de praktijk van de Afghaanse politieagenten door de POMLTs tenminste vijf maanden zou beslaan, waarvan in totaal tien weken op een beveiligde locatie. Deze aanvullende opleiding (*Advanced Police Training Course*) werd uitgevoerd door de zes Nederlandse trainingsteams en bestond uit lessen en praktijkbegeleiding op de politiebureaus. De nadruk lag hierbij op het aanleren van technische vaardigheden, procedures en het concept *community policing*. De gehele opleiding duurde in totaal 18 weken.

Het bleek niet wenselijk en doenlijk om agenten tien weken aaneengesloten van hun post te halen. Om die reden is de tienweekse aanvullende training in modules verdeeld die in totaal een periode van tien weken besloegen. Het inplannen van

¹⁰ Oxfam briefing paper, Women and the Afghan Police, 10 september 2013

deze modules van de POMLTs gebeurde in nauw overleg met de Afghaanse autoriteiten. In de periode waarin de missie actief is geweest, ontvingen 385 mannelijke en vrouwelijke cursisten een certificaat voor het succesvol afronden van de aanvullende opleiding. De aanvullende opleiding werd verzorgd in vier districten van de provincie Kunduz: Aliabad, Khanabad, Imam Sahib en Kunduz-stad.

Omdat vrouwelijke agenten niet deel konden nemen aan de reguliere aanvullende opleiding, zijn twee aparte aanvullende opleidingen specifiek voor de vrouwelijke politieagenten georganiseerd. In totaal hebben 15 vrouwelijke politieagenten de training afgerond en hun certificaat in ontvangst genomen.

De Nederlandse aanvullende training trok gaandeweg nationale en internationale aandacht vanwege de nadruk op kwaliteit en persoonlijke begeleiding van de agenten in het veld. Enkele hoogwaardigheidsbekleders zoals COMISAF Dunford, EUPOL Head of Mission Roghe en voormalig Afghaanse Minister van Binnenlandse Zaken, Patang, hebben zich positief uitgelaten over het Nederlandse programma. Op 26 juni 2013 leidde dit tot accreditatie van de aanvullende training door de *Police Professional Development Board (PDB)* van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en werd deze toegevoegd aan het landelijke curriculum.

Police Operational Mentoring and Liaison Teams (POMLT)

In Uruzgan was door Nederlandse militaire eenheden veel ervaring opgedaan met het begeleiden van Afghaanse veiligheidstroepen. Gelet op de specifieke situatie in Kunduz is, met gebruikmaking van de *lessons learned* uit Uruzgan, een nieuw operationeel concept ontwikkeld waarbij de samenstelling en het optreden van de POMLT gebaseerd was op het geheel van benodigde vaardigheden dat noodzakelijk was voor het mentoren en geven van training. Alle teamleden fungeerden als (hulp) trainer/mentor. Het team vervulde haar trainings- en mentoringtaken integraal, waarbij *force protection* en logistieke zaken een gezamenlijke verantwoordelijkheid waren.

Het POMLT concept wordt uitgebreid geëvalueerd. De ervaringen opgedaan tijdens deze missie zullen gebruikt worden bij toekomstige vergelijkbare missies.

4.2.2 *Praktijktraining*

Afghan Training and Mentoring Team

In het voorjaar van 2013 is de missie begonnen met het opleiden van een *Afghan Training and Mentoring Team* zodat de Afghaanse politie na het vertrek van de internationale gemeenschap zelfstandig de aanvullende opleiding kan uitvoeren. De Nederlandse trainingsteams hebben de trainers tot het einde van de missie verder gementord. Daardoor zijn zij nu in staat om zelfstandig de opleiding te verzorgen.

Ook heeft de missie een methode ontwikkeld voor retentiedagen, de *Integrated Police Training Skills*. Tijdens deze retentiedagen houden de *Afghan Training and Mentoring Teams* de basisvaardigheden op peil van agenten die al eerder zijn opgeleid. Deze methodiek is vastgelegd in een curriculum en aan de leden van het *Afghan Training and Mentoring Team* is een certificaat uitgereikt.

Police Training Centre

Eind 2012 is begonnen met het trainen van de Afghaanse staf van het politietrainingscentrum, zodat het trainingscentrum aan de Afghanen overgedragen kon worden. De Nederlandse trainers hebben de Afghaanse staf geadviseerd op het gebied van managementtaken, onderwijs en logistiek. Deze werkzaamheden zijn afgerond op 4 juli 2013. De ceremoniële overdracht van het trainingscentrum vond plaats na de ramadan op 21 augustus 2013. Ook gaven de Nederlandse trainers een beveiligingstraining aan het personeel dat wordt ingedeeld bij de beveiligingseenheid van het politietrainingscentrum en werden instructies gegeven over het onderhoud aan voertuigen waardoor de Afghanen nu beter in staat zijn om hun voertuigen te onderhouden.

Police Advisory Group

Om de Afghaanse politie in Kunduz te adviseren en assisteren op de gebieden communicatie- en informatiesystemen, personeel en logistiek had de missie sinds eind 2012 de beschikking over een *Police Advisory Group*, bestaande uit vier adviseurs. De werkzaamheden van deze adviseurs betroffen vooral advisering van de Afghaanse politie op de politiebureaus in Kunduz-stad en in de districten Aliabad, Imam Sahib en Khanabad. Er werd advies gegeven over o.a. de behandeling van recherchedossiers. Verder reikten de adviseurs aan de Afghaanse politie een methode aan voor personeelsplanning op de politiebureaus. Ook werden adviezen gegeven ter verbetering van de hygiëne en preventieve gezondheidszorg. Verder heeft de missie instructiekaarten gemaakt voor onderhoud en verbindingen ter verbetering van de logistiek. Het gebruik van deze kaarten beoogt een langere levensduur van het materieel.

4.2.3

Community Policing

Centraal in de missie stond het concept 'community policing'. De vooraf geformuleerde doelstelling was dat de *Afghan Uniformed Police* een transitie zou doormaken naar *community policing* en daarmee meer aandacht zou hebben voor de lokale omstandigheden en behoeften. De acceptatie van de politie door de bevolking zou hierdoor worden vergroot. In de opleidingen en curricula werd daarom nadruk gelegd op de *community policing* taken. Ook zijn specifieke programma's ontworpen om de contacten tussen burger en politie te versterken. Een belangrijk onderdeel van het werk van de missie was het versterken van het contact tussen de bevolking op dorpsniveau en de politie via *community policing*-projecten in districten waar Nederlandse POMLTs actief waren. Uitvoeringspartner *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) heeft ook een bijdrage aan deze *community policing* projecten geleverd. GIZ organiseerde daartoe onder meer maandelijkse bijeenkomsten van *neighbourhood watch committees* en buurtbijeenkomsten.

GIZ organiseerde samen met plaatselijke NGO's in totaal 80 dialooggroepen tussen de bevolking van Kunduz en de politie, waaraan, naar schatting, 4700 mensen deelnamen. Doel hiervan was vooral de bevolking een podium te geven haar mening te geven over het werk van de politie. Uit terugkoppeling bleek dat deelnemers aan de dialooggroepen mondig en actief waren. De politie werd tijdens bijeenkomsten daadwerkelijk ter verantwoording geroepen.

In samenwerking met EUPOL is het Police-e-Mardumi (*community policing*) project opgestart, waarbij teams van Afghaanse politieagenten contact leggen met de lokale bevolking om de taken van de politie uit te leggen. Een meer dienstbare

opstelling van de politie richting de bevolking moet leiden tot intensievere en betere contacten tussen burgers en de politie. Doel daarvan is ook dat burgers eerder de politie om hulp vragen en erop vertrouwen dat hun zaak serieus en professioneel wordt behandeld. Ten tijde van afronding van de missie was het Police-e-Mardumi team daartoe begonnen aan een rondgang langs externe partners, zoals mullahs, scholen, *Department of Women's Affairs* en gemeentelijke instellingen. Ook bezocht het team politiebureaus in de districten van Kunduz om daar de werkwijze van Police-e-Mardumi uit te dragen. Deze trainingen werkten goed in de Afghaanse context. Het concept is opgenomen in het strategisch tienjarenplan van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken.

De Afghaanse politie heeft met Police-e-Mardumi bij de lokale bevolking naamsbekendheid gekregen door in Kunduz-stad een hardlooptoernooi en een voetbaltoernooi te organiseren, waaraan teams uit de provincies Kunduz, Baghlan, Takhar en Badakhshan hebben deelgenomen. Hiervoor was nationale en lokale media-aandacht.

4.2.4 *Alfabetisering*

Bij aanvang van de missie bleek dat het lees- en schrijfniveau van de Afghaanse politie onvoldoende was om haar taken naar behoren uit te kunnen voeren. Nederland besloot daarom te investeren in de alfabetisering van de op te leiden agenten. De uitvoeringsorganisatie GIZ verzorgde basis-alfabetisering, drie maanden post-alfabetisering en vervolgens thematisch alfabetiseringsonderwijs. In alle cursussen worden agenten gedurende de lessen geschoold in thema's als mensenrechten, politietaken en gedrag, hygiëne, milieu, gender en geweld tegen vrouwen. In totaal hebben bijna 2000 agenten alfabetiseringsonderwijs afgerond.

Bij bezoeken van de missie aan de lessen is herhaaldelijk geconstateerd dat de agenten geïnteresseerd waren in het aangeboden onderwijs en de docenten gemotiveerd en goed voorbereid waren.

4.2.5 *Versterking midden- en hoger kader*

Bij de versterking van het midden en hoger kader was de vooraf geformuleerde doelstelling de kwaliteit van het management van de civiele politie te verbeteren teneinde hen in staat te stellen de eigen processen te managen. EUPOL voerde hiertoe mentoring-, monitorings-, trainings- en adviesprogramma's uit. De trainingen concentreerden zich op zowel politieonderdelen (rechercheonderzoek, leiderschapsontwikkeling en informatie-gestuurde politie) als *rule of law*-onderdelen (samenwerking tussen politie en justitie, corruptiebestrijding, mensenrechten en genderspecten). Daarnaast zijn aparte *train-the-trainer* opleidingen verzorgd.

Activiteiten in Kunduz

Tijdens de missie zijn in Kunduz ruim 300 politiefunctionarissen uit het midden- en hoger kader getraind. De mentoringactiviteiten van EUPOL voor het midden- en hoger kader van de politie in Kunduz richtten zich zowel op individuele ontwikkeling van leidinggevendenden, als op strategische en operationele politievraagstukken. De mentoring vond plaats aan de hand van vier thema's: leiderschap en cultuur, management en organisatie, externe samenwerking en politievakinhoudelijk. De intensieve mentoring en advisering verschafte inzicht in het reilen en zeilen van de politieorganisatie op allerlei gebieden. Veiligheidsvraagstukken konden hierdoor worden besproken en uitgediept. Naast het versterken van het leiderschap van de politie is geïnvesteerd in de opbouw van een relevant netwerk in de provincie,

waarin met name de relatie met de *Provincial Chief of Police* een cruciale rol speelde.

Het EUPOL *Field Office* heeft een nieuwe vorm van training ontwikkeld, de *scenario based* training. De scenariotraining is een geïntegreerde vorm van training, waarbij alle onderdelen van de geïntegreerde politietrainingsmissie samen een praktijktraining verzorgen voor politieagenten, advocaten, openbaar aanklagers en rechters. De gehele politietrainingsmissie was betrokken bij de uitvoering. Bij de laatste scenariotrainingen in 2013 lag het accent op de verbinding tussen aansturing en uitvoering van politiewerk in het kader van public order management. De politiechef van de provincie Kunduz had hier zelf om verzocht. Daarbij werden realistische thema's gekozen zoals de verkiezingen.

Activiteiten in Kaboel

Bij aanvang van de missie was EUPOL in Kaboel, in nauw overleg met de Afghaanse autoriteiten en ISAF/NTM-A, net begonnen met het oprichten van het nationale *Police Staff College*. Doel van het *staff college* was het verzorgen van opleidingen ter versterking van het management en leiderschap van de Afghaanse politie. Nederlandse onderwijsontwikkelaars - werkzaam in het *Training Centre Development Department* - hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het *Police Staff College* en het *Criminal Investigation Department* in Kaboel.

Net als in Kunduz, is ook hier toegewerkt naar overdracht van het college naar de Afghaanse autoriteiten. Doel was het academische deel, de infrastructuur, het beheer van die infrastructuur en gehele bedrijfsvoering van het *Police Staff College* aan het ministerie van Binnenlandse Zaken over te dragen per oktober 2013.

Bij aanvang van de missie was voorzien dat Nederland een bijdrage zou leveren aan het nationale trainingscentrum in de provincie Bamiyan. Uiteindelijk is door de Afghaanse autoriteiten afgezien van de bouw van dit centrum.

Daarnaast vervulde Nederland verschillende functies binnen EUPOL Kaboel, zoals bij de strategische plannings- en rapporteringseenheid en was een Nederlandse deskundige werkzaam bij het ministerie van Binnenlandse Zaken als adviseur op het gebied van mensenrechten en gender. Ook werkte een aantal Nederlandse EUPOL adviseurs als mentor van het midden- en hoger kader bij het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken, het ministerie van Justitie en de nationale politie. Deze activiteiten hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de tienjaars-visie voor de politie. De minister heeft eigenaarschap getoond om deze visie tot stand te brengen en deze te presenteren tijdens verschillende overleggen, ook in Brussel.

Het adviseren en mentoren op het gebied van *community policing* heeft geleid tot een *community policing* conferentie, georganiseerd door de Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken. Tenslotte is met behulp van Nederlandse mentoren de beleidscyclus gestart en is van operationeel beleid een stap gezet naar een vanuit het beleid georganiseerde uitvoering.

Voortgangsmeting civiele politie

Politietrainingen

Uit de voortgangsmeting van CPAU blijkt dat nog steeds een groot deel van de bevolking (in 2013 63%, in 2012 65%) van mening is dat er meer politieagenten nodig zijn om veiligheid te garanderen. Kanttekening hierbij is dat de ondervraagden in enkele districten (Qalay-e-Zal en Imam-Sahib) veel positiever waren over de omvang van het politieapparaat, zowel ten opzichte van andere districten als ten opzichte van voorgaande jaren. Uit het onderzoek binnen de politie bleek dat 86% van de ondervraagden van mening was dat er behoefte is aan meer politieagenten, hoewel dit percentage in 2012 en 2011 significant veel lager lag (resp. 40,9% en 36%).

Een positieve ontwikkeling ten opzichte van 2011 en 2012 is dat een groter deel van de bevolking van mening is dat de functie van politieagent ook door vrouwen kan worden bekleed (31% tegenover 25% in 2011). Verder beoordeelt de overgrote meerderheid van de agenten hun training als behulpzaam of zeer behulpzaam bij de uitoefening van politietaken, zoals ook in 2011 en 2012 het geval was. Ook de *training-on-the-job* wordt als leerzaam of zeer leerzaam gekwalificeerd. De combinatie van deze resultaten is volgens CPAU te interpreteren als een positieve kwalificatie van de combinatie van training en ondersteuning tijdens de werkzaamheden in de politieopleiding. Het vertrek van de Nederlandse politietrainers wordt door een deel van de ondervraagde politiefunctionarissen niet van invloed geacht op de kwaliteit van de politietrainingen, terwijl anderen stellen dat het vertrek prematuur was omdat er nog veel verbeteringen kunnen worden doorgevoerd.

Community policing

De voortgangsmeting toont dat de aard van de werkzaamheden van de politie correspondeert met de wensen en de verwachtingen van de bevolking met betrekking tot politietaken, hetgeen aansluit bij het concept *community policing*. De ondervraagde politieagenten noemden in 2013 het bestrijden van opstandelingen vaker als politietaak in het belang van de bevolking dan in 2011 en 2012. Mogelijk komt dit voort uit een verslechtering van de veiligheidssituatie in de perceptie van de politie in Kunduz.

Het vertrouwen van de bevolking in de politie is in 2013 anders gemeten dan in 2011 en 2012. In voorgaande jaren werd gevraagd of burgers vertrouwen hadden in het politieapparaat. In 2013 werd de vraag voorgelegd in hoeverre het politieapparaat in staat zou zijn om grote criminele zaken op te lossen. Daarop antwoordde 63% van de ondervraagde burgers dat het politieapparaat hiertoe niet bekwaam is. In de resultaten van de voortgangsmeting competeert de politie daarnaast sterk met de traditionele *shura's* wanneer het gaat om de eerste instantie waartoe burgers zich wenden na slachtofferschap van een criminele daad. Bovendien werd aangemerkt dat meer mannen dan vrouwen zich in eerste instantie tot het politieapparaat wenden. Uit beide bevindingen concludeert CPAU dat het vertrouwen in de politie op eenzelfde laag niveau is als in 2011 en 2012.

Respondenten werden verder gevraagd naar de oorzaken van een oneerlijke behandeling door de politie. Deze oorzaken hangen samen met de oorzaken van het vertrouwen dat burgers in de politie stellen. Corruptie en het idee dat zaken niet serieus werden behandeld werden veelal genoemd door de ondervraagde burgers.

Alfabetisering

CPAU voerde in 2013 opnieuw een alfabetiseringsmeting uit onder een groep respondenten die niet tot de doelgroep van de Nederlandse alfabetiseringscursussen behoorde. Hoewel de resultaten tonen dat een groter aantal respondenten de lees- en schrijftest beter maakte dan in 2011 en 2012, is dit geen indicatie voor de effectiviteit van de Nederlandse alfabetiseringstrainingen.

Subconclusie ontwikkeling civiele politie

De Nederlandse missie heeft in de provincie een bijdrage geleverd aan het maken van een kwaliteitsslag bij de Afghaanse politieagenten, midden en hoger kader. Wel heeft de missie minder agenten kunnen trainen dan vooraf voorzien, mede vanwege de beperkingen die de missie waren opgelegd. Bij het schatten van het aantal te geven basisopleidingen in Kunduz was onterecht uitgegaan van de aanname dat er nog veel rekruten moesten worden opgeleid. Dit bleek al gebeurd door Amerikaanse en Duitse instructeurs zodat de Nederlandse missie zich vooral richtte op het opleiden van niet-geschoolde, reeds actieve agenten. Omdat reeds actieve agenten niet eenvoudig en in grote aantallen beschikbaar konden worden gesteld voor de opleidingen en de Afghaanse autoriteiten bij de opleidingen op het trainingscentrum prioriteit stelden bij het opleiden van rekruten voor heel Afghanistan, zijn er minder basisopleidingen gegeven dan verwacht.

Over het algemeen valt te concluderen dat de Nederlandse aanpak van geïntegreerd werken tussen militairen, politiefunctionarissen en civiele actoren en nieuwe trainingmethoden effect sorteerde, positief is ontvangen en op landelijke schaal erkenning heeft gekregen door accreditatie door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Gedurende de missie zijn de verschillende trainingen en activiteiten steeds beter op elkaar afgestemd, gestructureerd en uitgebreid. In overleg met de Afghanen is daarbij de aandacht gedurende de missie verschoven van het zelf opleiden naar het trainen en mentoren van Afghaanse trainers. Dit bereidde de Afghanen voor op het overnemen van de verantwoordelijkheid voor de opleiding van agenten zoals voorzien in het transitieproces. Daardoor is naar verwachting de effectiviteit en duurzaamheid van de inspanningen verhoogd, maar het is in de praktijk lastig nu al het kwalitatieve effect van de verschillende trainingen te meten.

Alhoewel de bevolking vindt dat de aard van de werkzaamheden van de politie correspondeert met de wensen en verwachtingen blijkt ook uit de voortgangsmeting van CPAU dat burgers zich nog steeds richten op informele organen, zoals shura's, als zij geconfronteerd worden met een misdaad. Dit is in de Afghaanse context niet opmerkelijk; informele systemen spelen hier van oudsher een grote rol.

4.3

Samenwerking politie-aanklager

De vooraf geformuleerde doelstelling was het verbeteren van de samenwerking tussen politie en aanklager, mede door het informeren van beide partijen over elkaars werkzaamheden, waardoor zaken sneller afgehandeld kunnen worden en bewijsvoering verbetert. Het vergroten van de samenwerking is met name vorm gegeven door de bijdrage aan de EUPOL missie in Kunduz en de bijdrage aan verschillende projecten van GIZ.

EUPOL heeft een training ontwikkeld voor de verbetering van de samenwerking tussen justitie en politie: de *Cooperation of Police Prosecutors* training. Deze training is niet alleen in Kunduz gegeven maar in verschillende provincies van het

land en dit is door Nederland financieel ondersteund. Aan deze training hebben in totaal 89 mensen deelgenomen, waaronder 42 aanklagers, 40 rechercheurs en 4 rechters. Verder werden in dit kader de *Justice and Criminal Procedure* training en de *scenario based* training gegeven.

GIZ begeleidde aanklagers en rechercheurs in de districten Khanabad, Aliabad en Imam Sahib. Doel hiervan was te komen tot betere werkafspraken en nauwere samenwerking. GIZ heeft bovendien bijeenkomsten georganiseerd tussen rechercheurs, aanklagers en de medische sector, teneinde contacten tot stand te brengen en wederzijds begrip te vergroten. Doel van deze bijeenkomsten was het verbeteren van de hulp aan slachtoffers van geweldsmisdrijven alsook de bewijsgaring in dergelijke gevallen.

Uit gesprekken met het openbaar ministerie en de politie is gebleken dat zij veel positiever zijn geworden over hun onderlinge samenwerking. Ook andere betrokkenen, zoals advocaten en *huqooq*-medewerkers¹¹ zien verbeteringen. De verbeteringen in samenwerking zijn niet alleen te danken aan de *mentoring* van het midden- en hogere kader van de politie door EUPOL en de begeleiding door GIZ. Ook het maandelijks overleg van het openbaar ministerie en de politie (de *Justice Coordination Meeting*) heeft hier aan bijgedragen. In dit overleg coördineren het openbaar ministerie en de politie hun inzet en bespreken zij de aanpak van individuele zaken. Alles bij elkaar hebben 14 van dit soort bijeenkomsten plaatsgevonden, waarbij deelnemers uit alle districten van de provincie afkomstig waren.

Het is nog te vroeg om vast te stellen of nauwere samenwerking tussen de politie en het openbaar ministerie leidt tot een *kwantitatieve* toename van het aantal strafzaken en veroordelingen. Het openbaar ministerie in Kunduz schat het aantal bij de rechter aangebrachte zaken in 2012-2013 op 350 (aantal in 2011 is niet bekend). Wel vinden aanklagers de *kwaliteit* van de strafdossiers verbeterd. Zo liet de hoofdaanklager van Kunduz weten dat hij hierdoor betere zaken kan voeren. Advocaten constateren bovendien dat de politie zich beter houdt aan wettelijke termijnen. Daarnaast is het bemoedigend dat rechercheurs, politieagenten en aanklagers elkaar ook op individueel niveau sneller benaderen, bijvoorbeeld wanneer de recherche onderzoek doet bij een vergrijp. Tot slot wordt, mede dankzij de Nederlandse missie, ook beter samengewerkt tussen politieagenten en *huqooq*-medewerkers. Dit is vooral belangrijk omdat de *huqooqs* veel van de civiele zaken oplossen.

Voortgangsmeting

In 2013 rapporteerde CPAU dat politiefunctionarissen overwegend positief zijn over hun samenwerking met openbaar aanklagers, zoals in 2011 en 2012 ook het geval was. Een aanzienlijk deel van de ondervraagden verklaarde tegenover CPAU dat de samenwerking tussen politie en andere justitie-actoren 'redelijk goed' tot 'goed' is. In Kunduz-stad had een groter deel van de ondervraagde politiefunctionarissen regelmatig direct contact met aanklagers dan in Aliabad en Khanabad. Aanklagers zien op hun beurt een sterke kwalitatieve verbetering in de werkwijze en het disciplineniveau van politiefunctionarissen.

¹¹ Voor uitleg over *huqooq* zie pagina 26

Corruptie en gebrek aan onafhankelijkheid van beide instituties vormen volgens de meting van CPAU nog altijd een probleem en leidt nog steeds tot onderling wantrouwen. Ongeveer de helft van de ondervraagde politiefunctionarissen onderkent dat politie en openbaar aanklagers gevoelig zijn voor externe invloeden. De resultaten van de meting onder de bevolking zijn positiever. In 2012 was 25% van de bevolking van mening dat een aanklager niet zou helpen wanneer geen smeergeld zou worden betaald. In 2013 was dit percentage nog maar 18%.

4.4 Justitiesector

Het rapport *Provincial needs assessment "Criminal Justice in Kunduz Province"* concludeerde dat werknemers in de juridische sector in Kunduz over onvoldoende opleiding, kennis en kunde beschikten: slechts 30% was juridisch geschoold. De vooraf geformuleerde doelstelling was daarom het vergroten van capaciteit en kennis, niet alleen over juridische onderwerpen, zoals vrouwenrechten, maar ook over integriteit. Resultaat daarvan zou moeten zijn dat meer zaken efficiënt worden afgehandeld en dat de bevolking meer vertrouwen heeft in het justitiële systeem. De Nederlandse missie heeft zijn activiteiten in belangrijke mate gericht op capaciteitsopbouw binnen de formele en informele/traditionele justitiesector en steun aan de Afghaanse Orde van Advocaten.

Training

In het Nederlandse rechtsstaatprogramma is de scholing van juristen ter hand genomen door het Max Planck Instituut (MPIL). Conform de doelstellingen van de missie heeft het MPIL 22 cursussen gegeven op tal van terreinen, zoals rechtsethiek, straf(proces)recht, erfrecht en bestuursrecht. Afhankelijk van de cursus namen advocaten, rechters, agenten en overige justitiemedewerkers deel. Ook waren er vertegenwoordigers van het Afghaanse ministerie van vrouwenzaken en de *Afghan Independent Human Rights Commission*. In totaal hebben naar schatting 570 deelnemers een cursus gevolgd, waarbij ook leraren in het voortgezet onderwijs konden deelnemen. De trainingen hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de professionalisering van rechters en juridisch medewerkers in Kunduz, niet alleen in Kunduz stad, maar ook in de districten. Dankzij de cursussen hebben de deelnemers meer vakkennis opgedaan over Afghaanse wetgeving en het verloop van de rechtsgang. Daarnaast hebben rechters en aanklagers meer oog gekregen voor samenwerking en coördinatie met andere justitiële partners, waardoor een bijdrage is geleverd aan de vorming van een juridische gemeenschap in Kunduz. Sinds de start van de missie is het aantal rechters licht toegenomen, van 58 in 2011 naar 67 begin 2013.

Huqooqs

Op het snijvlak van formele en informele rechtspraak kent Afghanistan de *huqooq*. Het gaat hierbij om lokale kantoren van het ministerie van Justitie, die bemiddelen bij civiele geschillen en kunnen doorverwijzen naar de rechtbank. Omdat uit de pre-assessment bleek dat het overgrote deel van de civielrechtelijke geschillen in Kunduz door middel van *mediation* worden afgehandeld, heeft Nederland besloten ook in de capaciteitsopbouw van *huqooqs* te investeren. Nederland heeft zich ervoor ingezet deze *huqooqs* te ondersteunen met onder meer trainingen en huisvesting: in totaal 118 medewerkers van *huqooqs* hebben een training gehad over het Afghaanse rechtssysteem. Daarnaast heeft Nederland gezorgd voor betere kantoren en de verstrekking van wetboeken. Ter versterking van de positie van de vrouw bij conflicten werden rechters en personeel van *huqooqs* via door Nederland gefinancierde trainingen en workshops bijgeschoold over vrouwenrechten en de

toepassing van relevante wetgeving, m.n. de Afghaanse wet aangaande de uitbanning van geweld tegen vrouwen.

Volgens GIZ zijn de *huqooqs* zijn na een succesvolle campagne bekender en professioneler geworden, wat heeft geresulteerd in een lichte stijging van het aantal behandelde zaken en een sterke stijging van het aantal door *huqooqs* opgeloste zaken. In 2011 werden 374 zaken door *huqooqs* beslecht (26%). In 2012 waren dat er 764 (51%). In 2013 werden tot 1 juli 912 zaken aan *huqooqs* voorgelegd; in 87 gevallen is een oplossing gevonden en in nog eens 198 gevallen verwees de *huqooq* door naar een (formele) rechtbank. Circa 150 zaken waren op dat moment nog in behandeling.

Rechtsbijstand

Nederland heeft geholpen in Kunduz de eerste regionale afdeling van de Afghaanse Orde van Advocaten (AIBA) op te zetten en deze te ondersteunen zodat advocaten hun cliënten beter kunnen bijstaan. Conform de doelstellingen van de missie heeft Nederland door middel van GIZ bijgedragen aan betere huisvesting voor AIBA. Sinds december 2012 is AIBA bevoegd om in Kunduz het officiële toelatingsexamen tot de advocatuur af te nemen. Hierdoor is de registratie als advocaat aanzienlijk makkelijker geworden, zeker voor vrouwen. Er is een zelfbewuste en levendige gemeenschap van advocaten ontstaan, die voor Afghaanse begrippen van forse omvang is. AIBA zelf is een actieve organisatie, die maandelijks een workshop voor advocaten organiseert over diverse onderwerpen.

Ook heeft Nederland zich ingezet voor betere juridische bijstand. Met Nederlandse steun heeft AIBA een campagne opgezet om de toewijzing van (pro deo) advocaten aan arrestanten en samenwerking met de politie te verbeteren en de bevolking bekend te maken met hun wettelijke recht op juridische bescherming. Sinds de lancering van de campagne hebben in 2012 148 burgers hiervan gebruik gemaakt en tot 1 juli 2013 129.

De missie heeft zich in het bijzonder ingespannen voor de verbetering van de rechtsbijstand aan vrouwen. Voorbeelden hiervan zijn de twee door Nederland betaalde vrouwelijke advocaten die via AIBA een juridisch spreekuur hielden voor vrouwen en rechtsbijstand gaven aan vrouwen in de gevangenis. Bovendien vergemakkelijkte de door Nederland aangelegde gespreksruimtes bij de vrouwengevangenis deze rechtsbijstand.

Een aandachtspunt is de rechtsbijstand in de meer afgelegen districten, waar nauwelijks advocaten actief zijn. Dit hangt samen met een trend die breder zichtbaar is: vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat concentreert zich op Kunduz-stad. In de geïsoleerde districten is de aanwezigheid van justitiële instanties minimaal en is de rechtsstaat zwakker ontwikkeld. De bouw van dertien nieuwe justitiegebouwen in alle districten, onderdeel van het Nederlandse rechtsstaatprogramma, leverde dan ook een concrete bijdrage aan het toegankelijk maken van het rechtssysteem. Niet alleen hebben openbaar aanklagers en *huqooqs* hierdoor de faciliteiten om hun werk te doen. Het droeg ook bij aan hun maatschappelijke aanzien en aan het 'gewicht' van hun uitspraken. Overigens droeg de Nederlandse missie ook bij aan het renoveren van de bibliotheek van de rechtenfaculteit van de universiteit van Kunduz. Deze bibliotheek is opnieuw ingericht, waardoor studenten betere studievoorzieningen hebben. De wetboeken

zijn bijeengebracht door de Nederlandse stichting KEIHAN. De missie faciliteerde het vervoer ervan naar Afghanistan.

In de evaluatieperiode zijn in Kunduz ongeveer honderd 'vredesraden' (*shura's*) voor mannen en vrouwen opgericht, meer dan oorspronkelijk was voorzien. Deze vredesraden hebben tot doel lokale conflicten in goed onderling overleg op te lossen, zonder dat een formele rechtsgang nodig was. In totaal hebben de mannelijke vredesraden 171 conflicten opgelost, waarbij vooral de spectaculaire stijging opviel van 31 in 2012 tot 115 in 2013. Om hun werk te kunnen doen hebben NGO's 62 trainingen verzorgd voor deelnemers aan de vredesraden. Hierdoor is de basis gelegd voor het vinden van vreedzame oplossingen voor conflicten, ook in plattelandsgebieden.

Voortgangsmeting

Uit het rapport van CPAU blijkt dat de juridische sector nog steeds kampt met serieuze problemen. Niet alleen blijft de perceptie bestaan dat de rechtsgang te lijden heeft onder administratieve en juridische fouten, ook ziet 43% van de ondervraagden corruptie als een belemmering voor gerechtigheid. CPAU toont aan dat ondervraagden het meest vertrouwen hebben in de politie en in *shuras*. Bij civielrechtelijke geschillen wendden veel ondervraagden zich nog steeds bij voorkeur tot *shura's*, vooral vrouwelijke ondervraagden. *Huqooqs* zijn nog steeds minder bekend dan *shura's*, hoewel zij opvallend vaak worden genoemd als bemiddelaar bij problemen die te maken hebben land- en waterrechten.

Een positieve ontwikkeling is dat *shura's* hun zaken actiever doorverwijzen naar *huqooqs* (civiel) en rechtbanken (strafrechtelijk). Het vormt een bewijs dat er sprake is van een voorzichtige ontwikkeling van een functioneel doorverwijzingssysteem.

Gevraagd door CPAU oordeelden aanklagers positief over het feit dat meer mensen toegang hebben tot een advocaat. Zij zijn van mening dat de rechten van verdachten beter worden behartigd. Echter, zij benadrukten dat de bevolking nog beter moet worden geïnformeerd over de mogelijkheden een pro deo-advocaat toegewezen te krijgen. Ondanks de vooruitgang wordt het gebrek aan advocaten nog steeds als een urgent probleem gezien.

4.5 Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem

De doestelling was dat de bevolking van Kunduz beter geïnformeerd zou zijn over de verantwoordelijkheden van politie en justitie en meer vertrouwen zou hebben in de justitiële sector. In dat kader zouden de toegang van vrouwen, kinderen en andere kwetsbare groepen tot het rechtssysteem moeten verbeteren. De missie heeft daarom nadrukkelijk aandacht aan bewustwording en acceptatie door de bevolking besteed, niet alleen in Kunduz stad en andere stedelijke centra, maar ook op het omliggende platteland. Dit is vooral van belang omdat de scholingsgraad daar lager is en de afstand tot juridische instellingen, letterlijk en figuurlijk, groter dan in de stad. Ook hebben conservatieve elementen in plattelandsgemeenschappen meer invloed dan in de stad en bestaat er kans dat verschillende groeperingen zich actief bemoeien met de rechtsgang.

Binnen dit thema werd tevens aandacht besteed aan het versterken van het maatschappelijke vermogen conflicten op te lossen. Conflictbeslechting past goed bij de Afghaanse traditie. Voor de Nederlandse missie was hierbij essentieel dat

conflictbeslechting op een georganiseerde en transparante manier gebeurt, met respect voor de wet.

In opdracht van Nederland zijn *The Asia Foundation* (TAF) en lokale NGO's actief geweest bij het organiseren van dorps- en buurtbijeenkomsten over vrouwenrechten (zgn. 'dialooggroepen'). Doel van deze bijeenkomsten was de maatschappelijke discussie over vrouwenrechten te stimuleren en draagvlak voor vrouwenrechten te vergroten. TAF kreeg bij zijn werk actief steun van de Afghaanse overheid en de liberale geestelijkheid. Belangrijke doelgroep voor deze bijeenkomsten waren niet alleen vrouwen zelf, maar ook mannen. Zo kregen dorpsoudsten en de mullah's een belangrijke rol bij het zorgen voor maatschappelijk draagvlak voor vrouwenrechten en het terugdringen van de maatschappelijke tolerantie voor vrouwenmishandeling. Gedurende de periode van de missie zijn ongeveer 40 van dit soort dialooggroepen opgericht. Het spreekt voor zich dat niet alleen over vrouwen werd gesproken, maar ook *met* vrouwen. Vrouwen kregen de kans een actieve rol te spelen bij het vinden van oplossingen voor lokale conflicten. Uit onderzoek van TAF blijkt dat provinciale leiders en plaatselijke leiders zich hierdoor bewuster zijn geworden van vrouwenrechten: 65% van de ondervraagden verklaarden meer te weten over vrouwenrechten en 98% zich meer bewust te zijn van het belang van vrouwenrechten.

TAF heeft tevens Afghaanse trainers opgeleid om de discussies te blijven voeren na beëindiging van het rechtsstaatprogramma. De vrouwelijke trainers kregen in totaal 16 trainingen, bijvoorbeeld met juridisch advies. Daarnaast zijn vijf mobiele trainingsteams opgericht, die op ad hoc-basis opleidingen kunnen verzorgen. TAF richtte tevens een Raad voor Familiezaken op, die bemiddelde bij familiegeschillen (bijvoorbeeld huwelijken). Deze Raad loste inmiddels vijftig zaken op.

Naast conflictbeslechting en dialooggroepen maakte de missie gebruik van de radio en theatervoorstellingen om kennis over de rechtsstaat te verspreiden en als instrument om in debat te gaan over cultureel gevoelige thema's, zoals uithuwelijking of huiselijk geweld. De NGO *Afghan Education Projects Organisation* (AEPO) verzorgde een pakket van educatieve radioprogramma's, waarin de rechtsstaat, de rol van de politie en vrouwenrechten centraal stonden. Conform de opzet van de missie werd hierbij gebruik gemaakt van twee regionale radiostations (Radio Roshani, Radio Cheragh) met een bereik van naar schatting 1 miljoen luisteraars in de provincie Kunduz en de omliggende provincies. Deze zenders kregen met Nederlandse steun niet alleen de kans bestaande educatieve programma's van de BBC uit te zenden, maar verzorgden ook discussieprogramma's en rondetafel bijeenkomsten over juridische onderwerpen en vrouwenrechten. In totaal droeg de missie bij aan 120 uitzendingen. De (veelal vrouwelijke) radiomakers lieten weten dat uitzendingen veel reacties oproepen bij luisteraars en constateerden dat ook veel vrouwelijke luisteraars op het platteland de studio belden, soms om concrete juridische problemen voor te leggen. Enkele malen werden de civiel vertegenwoordiger, de commandant en andere leden van de missie door radiostations geïnterviewd, zodat zij *live* met luisteraars in gesprek konden gaan over het doel van de missie en het belang van de rechtsstaat.

Voortgangsmeting

Om het bewustzijn van juridische instituties te meten legde CPAU burgers de vraag voor om te benoemen welke instituties bijdragen aan rechtvaardigheid in de samenleving. Het politieapparaat werd het meest genoemd, gevolgd door *shura's* en

rechtbanken. Het politieapparaat en shura's worden ook gepercipieerd als de meest behulpzame instituties. Ondervraagden stelden daarbij dat de *shura's* meer invloed hebben op het leven van de burgers dan de politie (62% tegenover 57%).

Toegankelijkheid van het rechtssysteem werd door CPAU gemeten door burgers te vragen in hoeverre zij hinder ondervinden van enkele factoren die de toegang zouden kunnen belemmeren, waaronder hoge kosten, (perceptie van) corruptie en rechtsongelijkheid binnen de instituties. Er werd niet gemeten of vrouwen specifiek hinder ondervonden van het feit dat zij vrouw zijn bij het benaderen van de juridische instituties. Rechtbanken en het kantoor van de openbaar aanklager blijken het moeilijkst toegankelijk vanwege de grote fysieke afstand tot deze instellingen, corruptie, onveiligheid veroorzaakt door opstandelingen, de tussenkomst van machtige krijgsheren en sociaal-culturele taboes. De kosten van rechtbanken zijn in de perceptie van de bevolking bovendien gestegen ten opzichte van 2011 en 2012. Het benaderen van de politie is minder duur geworden volgens de ondervraagden: in 2012 werd door 67% gesteld dat het benaderen van de politie te duur was, terwijl in 2013 nog maar 46% de kosten van de diensten van de politie als (te) hoog kwalificeerde. Binnen het politieapparaat vormde ongelijkheid in de behandeling tussen mannen en vrouwen een significante belemmerende factor voor vrouwelijke respondenten.

De toegankelijkheid van de *huqooq* is sterk verbeterd ten opzichte van 2011 en 2012. Hoewel in 2012 nog een verslechtering in de toegankelijkheid zichtbaar was ten opzichte van 2011, rapporteert in 2013 53% van de ondervraagden dat de *huqooq* hulp kan bieden wanneer dat is gewenst.

Subconclusie ontwikkelingen rechtsstaat

De inzet van de missie op het gebied van de rechtsstaat in Kunduz heeft een kwaliteitsimpuls gegeven aan de justitiële keten en aan onderlinge samenwerking tussen politie en justitie. Rechters, aanklagers, advocaten en *huqooq* medewerkers hebben verschillende trainingen en begeleidingstrajecten gekregen. Daardoor is hun kennis van verschillende rechtsonderdelen toegenomen en zijn zij beter in staat hun ambt op een professionele manier uit te oefenen. Met Nederlandse steun hebben ze tevens betere faciliteiten gekregen. Ook in de samenwerking tussen politie en justitie zijn stappen gezet; de verschillende actoren in de Afghaanse juridische keten weten elkaar beter te vinden.

De missie heeft verschillende activiteiten ondernomen om de bevolking meer bewust te maken van hun rechten. De belangstelling voor de verschillende activiteiten was groot; dat gold even zo goed voor de 'honger' naar informatie. Uit de vele reacties op radio-uitzendingen en theateropvoering bleek dat de bevolking (ook vrouwen) zich langzaamaan meer bewust worden van hun rechten. Een andere positieve ontwikkeling is dat veel inwoners niet aarzelden in debat te gaan met de politie of kritiek te leveren op de autoriteiten.

Hoewel er stappen in de goede richting zijn gezet, is het nu aan de Afghanen zelf om te zorgen dat het beklijft. Hierbij moet worden aangetekend dat we enkele van deze positieve ontwikkelingen nog niet terugzien in de statistieken van CPAU. Veranderingen in de justitie sector voltrekken zich langzaam en zijn, naast vertrouwen en bewustzijn, zeer afhankelijk van professionaliteit en onpartijdigheid. Dit is een proces van lange adem. Al met al is een goede basis gelegd om in de

toekomst de justitiesector verder te versterken. Tegelijkertijd blijkt uit de voortgangsmeting dat er nog veel moet gebeuren om het vertrouwen van de bevolking in de formele justitiesector te vergroten.

5 Financieel

De additionele uitgaven voor de Nederlandse bijdragen in de instandhoudingsfase van de geïntegreerde politietrainingsmissie in 2011, 2012 en 2013 waren initieel geraamd op respectievelijk € 81 miljoen, € 104,5 miljoen en € 96,2 miljoen.

Raming (in € miljoen)	2011	2012	2013
Toelagen	21,0	29,2	29,2
Materiële instandhouding	5,5	10,0	10,0
Transport	20,0	28,0	26,0
Overige operationele zaken	34,5	37,3	31,0
Totaal	81,0	104,5	96,2

Ramingen per kostensoort per jaar

De realisatie van deze bijdragen in 2011, 2012 en de verwachte realisatie in 2013 bedragen respectievelijk € 69,2 miljoen, € 98,8 miljoen en € 47,1 miljoen. De definitieve realisatie over 2013 zal worden opgenomen in het Jaarverslag en Slotwet Ministerie van Defensie 2013.

Jaar (bedragen in € miljoen)	Raming	Realisatie	Verschil
2011	81,0	69,2	- 11,8
2012	104,5	98,8	- 5,7
2013	96,2	47,1 ¹²	- 49,1

Ramingen en realisatie GPM 2011 - 2013

De ramingen zijn lopende de missie bijgesteld middels vrijgave naar de HGIS¹³-voorziening, aangezien de realisatie achterbleef. In 2011 is uiteindelijk € 69,8 miljoen gerealiseerd. De onderrealisatie in 2011 wordt verklaard door vertragingen in de ontplooiingsfase, waardoor de instandhoudingsfase later is begonnen dan voorzien in de raming. In 2012 is de onderrealisatie het gevolg van achterblijvende verrekening van de munitie en door meevallers in het civiel inhuren van luchttransportcapaciteit. In 2013 is besloten de missie per 1 juli 2013 te stoppen, zodat de realisatie in geen verhouding meer staat ten opzichte van de initiële raming. Wel zullen er gedurende 2013 en 2014 nog na-ijlende facturen ten laste van de gestopte missie worden geboekt. De raming was gebaseerd op geheel 2013.

Alle additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening "uitvoeren crisisbeheersingsoperaties" van de HGIS op de defensiebegroting.

¹² Verwachte realisatie 2013: Dit bedrag kan nog stijgen ten gevolge van na-ijlende facturen.

¹³ Homogene Groep Internationale Samenwerking.

6 Overige aspecten

6.1 Mandaat en rechtsbasis

De Nederlandse missie was onderdeel van de bredere internationale inspanning op het gebied van veiligheid en rechtsstaat in Afghanistan. Het gaat daarbij specifiek om de EU politietrainingsmissie EUPOL en de door de VN gemandateerde NAVO missie ISAF. De rechtskaders voor ISAF en EUPOL zijn enigszins verschillend, maar dat heeft geen invloed op de praktische samenwerking tussen beide organisaties.

ISAF

De rechtsgrond voor ISAF wordt gevormd door een autorisatie van de VN-Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. In december 2001 autoriseerde de VN-Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest een internationale vredesmacht in Afghanistan (ISAF). De NAVO voert sinds augustus 2003 het commando over deze vredesmissie. Deze autorisatie wordt jaarlijks verlengd. De meest recente verlenging vond plaats in resolutie 2120 van 10 oktober 2013, waarmee de autorisatie werd verlengd tot 31 december 2014. Daarin autoriseerde de Veiligheidsraad wederom de landen die aan ISAF deelnemen om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om het mandaat uit te voeren van resoluties 1386 en 1510. Bij de uitvoering van het mandaat concentreert ISAF zich vooral op het overdragen van de verantwoordelijkheid voor veiligheid aan de Afghaanse autoriteiten, zoals dat in 2011 is afgesproken.

In april 2009 werd overeengekomen dat de NAVO zich zou richten op training van Afghanen op trainingscentra van de NAVO trainingsmissie in Afghanistan (NTM-A) en de begeleiding en *training on the job* door ISAF. Doel was het geleidelijk overdragen van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van de internationale gemeenschap aan de Afghanen in de periode 2011-2014.

EUPOL

De Europese Raad heeft in 2007 akkoord gegeven voor de EU-politietrainingsmissie, die op 15 juni 2007 van start is gegaan. Het mandaat behelsde aanvankelijk het leveren van een bijdrage aan de opbouw van een civiele politiemacht onder Afghaans leiderschap. Dit gebeurde voornamelijk door het adviseren, mentoren en monitoren van midden- en hoger politiekader op nationaal, regionaal en provinciaal niveau. In 2008 werd het EUPOL-mandaat uitgebreid met een *rule of law*-component. Op 18 mei 2010 heeft de Raad van ministers de EUPOL missie verlengd tot en met 31 mei 2013. Toen werd besloten dat de missie zich zou toeleggen op de uitvoering van het *City Police and Justice Programme* in twaalf provincies buiten de hoofdstad, waaronder Kunduz, om zo op provinciaal niveau bij te dragen aan het behalen van de transitiedoelstellingen. In mei 2013 is de missie verlengd tot eind 2014.

EUPOL voert in Afghanistan geen politietaak uit maar verstrekt op de Afghaanse behoefte afgestemde mentor-, advies- en trainingstrajecten aan leden van de politie en de justitiële keten.

UNAMA

De VN is als derde internationale organisatie met een speciaal mandaat actief in Afghanistan. De *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) is ingesteld door de VN-Veiligheidsraad in 2002. De missie valt onder het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) van de VN. Aan het hoofd van UNAMA staat de *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) for Afghanistan, Jan Kubis, benoemd in 2011. Tijdens de evaluatieperiode waren de activiteiten van UNAMA gericht op drie prioriteiten: (1) het ondersteunen van de Afghaanse overheid bij de verkiezingen, het verzoenings- en politieke proces en regionale samenwerking; (2) het bevorderen van de veiligheid van burgers en mensenrechten, met name rechten van vrouwen en kinderen, en het steunen van het maatschappelijk middenveld; (3) het co-voorzitten van de *Joint Coordination and Monitoring Board*, die de verschillende OS-inspanningen van internationale partners coördineert. Op 17 december 2012 is het mandaat verlengd tot 19 maart 2014.

6.2 Geweldsinstructies

ISAF

De robuuste *Rules of Engagement* (ROE) voor ISAF waren vastgesteld door de NAVO op grond van het VN mandaat. Nederland heeft voor de Nederlandse militairen voorbehouden (*caveats*) gemaakt bij de ROE. Deze *caveats* weerspiegelden het specifieke doel waarvoor de Nederlandse militairen zouden worden ingezet (niet gericht op gewapende inzet). Op basis van de ROE en de *caveats* werd een Nederlandse instructiekaart geweldgebruik (IK) opgesteld. Elke individuele militair was in het bezit van deze IK en getraind in het juiste gebruik hiervan. De ROE en IK waren eenduidig en gaven de militairen de noodzakelijke bevoegdheden om in voorkomend geval adequaat op te kunnen treden.

Gezien de door Nederland gestelde *caveats* bij de ROE waren de mogelijkheden voor de F-16's van de Nederlandse Air Task Force (ATF) initieel beperkt om internationale partners in nood te hulp te schieten. In noodsituaties konden internationale partners geholpen worden, maar alleen wanneer F-16's van de ATF reeds 'in de lucht' waren. Eind april 2012 werd deze beperking, in overleg met de Tweede Kamer, voor de ATF opgeheven. Ook als F-16's van de ATF op de grond stonden, konden zij opstijgen om internationale partners in nood te hulp te schieten.

EUPOL

Het EUPOL personeel valt onder het regime van de EU. De EU ontplooit haar activiteiten in Afghanistan op uitnodiging van het land zelf. Daartoe is tussen de EU en Afghanistan een *Status of Mission Agreement* (SOMA) afgesloten, waarin ook het geweldgebruik wordt gereguleerd. Dit geweldgebruik is gebaseerd op zelfverdediging. De instructiekaart geweldgebruik voor het Nederlandse EUPOL personeel weerspiegelde dit ook. Tijdens de missie heeft Nederlands EUPOL personeel geen gebruik hoeven maken van deze geweldbevoegdheden.

6.3 Bevelsstructuur

ISAF

Het hoofdkwartier ISAF valt direct onder het NATO *Joint Forces Command* te Brunssum. Onder het hoofdkwartier ISAF vallen drie entiteiten, te weten de NATO *Training Mission-Afghanistan* (NTM-A), de NATO *Rule of Law Field Support Mission*

(NROLFSM)¹⁴ en het ISAF hoofdkwartier *Joint Command* (IJC). Onder IJC vallen de regionale commando's (RC) van ISAF. De Police Training Group (PTG) ressorteerde rechtstreeks onder RC-North.

De ATF wordt aangestuurd vanuit het *Combined Air Operations Centre* van IJC. Luchtoperaties worden al vanaf de aanvang van de ISAF-missie op deze wijze aangestuurd, dus met deze bevelsstructuur is de ATF al geruime tijd vertrouwd.

EUPOL

De EU politiemissie Afghanistan, EUPOL, kent een aansturingslijn vanuit Brussel. De Directeur van de *Civilian Planning Conduct Capability* is tevens de commandant van de EU politiemissies maar bedient zich in het veld van een *Head of Mission*. De dagelijkse, operationele aansturing van EUPOL wordt derhalve door de *Head of Mission* gedaan vanuit Kaboel. De Nederlandse POLREP, afkomstig uit EUPOL, had naast de bevelslijn met Kaboel, maar zorgde voor een horizontale verbinding en afstemming met de Nederlandse trainingsmissie en EUPOL.

6.4 Deelnemende landen en invloed

ISAF

Aan ISAF neemt een groot aantal landen deel. Zowel alle NAVO-lidstaten als 22 niet-NAVO-lidstaten dragen op enigerlei wijze bij aan de missie. Het is een zeer diverse groep met landen als Australië, Singapore, Armenië, Zuid Korea en de Verenigde Arabische Emiraten. Nederland was slechts één van de vele deelnemers en een relatief kleine speler. Nederland was met het opleiden en trainen van agenten slechts in Kunduz actief en in deze provincie geen *lead nation*. Ter ondersteuning van de Nederlandse missie werden, om de Nederlandse informatiepositie zeker te stellen en de invloed in internationale besluitvormingsprocessen te vergroten, ongeveer 70 Nederlandse militairen ingezet die verschillende posities vervulden en deels nog vervullen binnen de ISAF structuur. Het betrof posities in internationale militaire hoofdkwartieren, inzet op logistieke steunpunten in Kaboel en Mazar-e-Sharif, inlichtingenpersoneel en de contingentscommandant, de vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten in zijn rol als eindverantwoordelijke voor de Nederlandse militairen.

Ook levert Nederland sinds oktober 2012 de NAVO *Senior Civilian Representative* (SCR). De SCR is het civiele/politieke gezicht van de NAVO in Afghanistan en rapporteert regelmatig aan SG NAVO en aan de NAVO-Raad. Hij onderhoudt politieke contacten met de Afghaanse autoriteiten en het maatschappelijk middenveld. De SCR kan een aanzienlijke politieke invloed uitoefenen.

EUPOL

Aan EUPOL dragen 16 EU-lidstaten bij en drie landen buiten de EU: Canada, Nieuw Zeeland en Noorwegen. In totaal zijn er 350 internationale stafleden en 200 lokale stafleden. Gedurende de missie heeft er steeds een aantal tussen de 40 en 50 Nederlanders in de missie gewerkt, bestaande uit politiefunctionarissen en civiele experts. Hiermee heeft Nederland een van de grootste personele bijdrages geleverd aan EUPOL. Zo zijn onder andere de volgende posities door Nederland ingevuld: het hoofd van de politiecomponent, het plaatsvervangend Head of Mission, het hoofd van de Field component, het hoofd van de Field Office Kunduz, het plaatsvervangend hoofd Police Reform, tevens coördinator van mentoren van het

¹⁴ Deze is per 1 november 2013 opgeheven.

Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken, de senior mentor van de politiecommandant in Kunduz en de mentor van de minister van MoI op het gebied van politie expertise. Met name op het gebied van het opstellen van curricula, het aanscherpen van de werkwijze binnen de fieldoffices (waaronder Kunduz), en de adaptatie van het belang van een goede relatie tussen burger en politie, heeft Nederland binnen EUPOL een bepalende invloed gehad.

6.5 Risico's

Hoewel het bij aanvang van de missie in Kunduz relatief rustiger was dan in veel andere provincies, was veiligheid een belangrijk aandachtspunt voor de missie. Met name de dreiging van zelfmoordaanslagen, vooral voor het personeel dat in de provincie Kunduz de Afghaanse politie begeleidde bij haar werkzaamheden, kreeg de nodige aandacht. Afgesproken was dat indien op enig moment de veiligheidssituatie civiel optreden niet mogelijk maakte, de activiteiten daaraan aanpast zouden worden en indien nodig beperkt zouden blijven tot veilige locaties. Daarnaast zijn maatregelen getroffen ten aanzien van de huisvesting en zijn beschermingsmaatregelen genomen, teneinde de veiligheid van het personeel te vergroten. Tijdens de uitvoering van de missie steeg het aantal incidenten waarbij leden van het Afghaanse leger en politie hun wapens gebruikten tegen ISAF troepen. Deze incidenten werden vaak onder de noemer *green on blue* gerapporteerd. Aangezien deze term in principe alleen het soort incident aanduidt en niet de achtergronden belicht, is binnen ISAF, voor die gebeurtenissen waar opzet is onderkend, de term *insider threat* in het leven geroepen.

De definitie die ISAF hanteert is:

The insider threat is defined as the threat posed by any non-ISAF/OEF person or persons who, by virtue of their employment, status, access or affiliation have gained a position of trust vis-a-vis ISAF/OEF personnel, which they may potentially exploit to carry out an act of fratricide-murder against those ISAF/OEF personnel.

De Nederlandse missie nam verschillende maatregelen naar aanleiding van de dreiging. Ten eerste was er bewaking in de vorm van een *'guardian angel'* taak die uitgevoerd werd zowel op als buiten het kamp. Tevens was er een Nederlands *counter bomber-team* aanwezig dat lokaal personeel controleerde voor binnenkomst op het kamp. Verder was er, zowel voorafgaand als tijdens de uitzending, veel aandacht voor *cultural awareness* en respectvolle behandeling van de Afghanen. Ook werd er een extra Contra-Inlichtingen functionaris toegevoegd aan de Nederlandse eenheid.

6.6 Force protection

De missie was voor een aantal zaken afhankelijk van de *lead nation* Duitsland, dat in Kunduz verantwoordelijk was voor de algehele veiligheid en de *force protection*. Een Duits bataljon patrouilleerde in de provincie en hield de belangrijkste routes vrij. Tevens leverde Duitsland de *Immediate Reaction Force* die naast infanterie ook bergingssteun en geneeskundige capaciteit omvatte. Daarnaast leverde Duitsland op medisch gebied een beperkte hospitaal capaciteit (met een Nederlands chirurgisch team), logistieke ondersteuning, vuursteun en inlichtingen. Tot slot was Duitsland als eigenaar van de basis in Kunduz verantwoordelijk voor de beveiliging van de basis.

Goede inlichtingen zijn cruciaal voor de bescherming van de eigen eenheden. De inlichtingenondersteuning voor de missie zijn toereikend geweest. De

inlichtingenorganisatie voor de missie bestond uit een mix van inlichtingencapaciteit van de CDS en de MIVD, zowel in het missiegebied zelf als in Nederland. Deze inlichtingencapaciteit is in staat geweest om enerzijds lokaal de missie te voorzien van inlichtingen en anderzijds in Nederland het monitoren van de missie en de besluitvorming aangaande de missie te ondersteunen.

Bij de bescherming van de missie speelde ook de ATF een belangrijke rol. De ATF was primair bedoeld voor de bescherming van het Nederlandse personeel van de missie maar had ook een internationale ISAF taak. Zij leverde steun aan internationale partners in noodsituaties. Ook beschikte de ATF over geavanceerde opsporingsmiddelen (*Recce Lite*).

Recce Lite

Het *Recce Lite* systeem op zichzelf spoort geen berm bommen op. Na analyse en vergelijken van grote hoeveelheid data kan alleen worden vastgesteld dat er een mogelijke verstoring of verandering in de bovenste bodemlaag is. Aanvullend onderzoek ter plaatse is altijd vereist.

De uitrusting met een *Recce Lite* systeem beperkt de autonome inzet van de F-16 in geval van hulp aan internationale partners in nood doordat de F-16 niet gelijktijdig kan worden uitgerust met een *Targetting Pod* die nodig is voor de inzet van precisiewapens.

De ervaringen opgedaan tijdens deze missie zullen gebruikt worden bij toekomstige inzet van het *Recce Lite* systeem.

6.7

Geschiktheid, beschikbaarheid en inzetduur

De missie telde bij de opzet 545 personen, verdeeld over de PTG, de ATF, een contingentscommando, een National Support Element en individueel uitgezonden militairen bij de NTM-A en het ISAF hoofdkwartier, beiden in Kaboel. Defensie beschikte over voldoende gekwalificeerd personeel om deze missie uit te voeren. Het personeel was opgeleid conform de door de CDS vastgestelde normen. De inzetduur van het militaire personeel was gesteld op maximaal zes maanden en drie weken, te rekenen vanaf datum vertrek tot terugkomst op Nederlands grondgebied. De uitzendduur heeft niet geleid tot problemen onder het uitgezonden personeel of bij de gereedstelling van dit personeel.

Nederlandse politiefunctionarissen werden op basis van vrijwilligheid door de minister van Veiligheid en Justitie aan de EUPOL missie ter beschikking gesteld. Binnen de Nederlandse politie was er voldoende belangstelling voor vrijwillige deelname aan deze missie. De inzetduur van politiefunctionarissen was gesteld op maximaal één jaar. Voor strategische functies was het mogelijk deze periode, bij uitzondering, te verlengen. De uit te zenden politiefunctionarissen kregen in aanloop naar de uitzending een intensief trainingsprogramma en kregen voor, tijdens en na de uitzending specifieke aandacht op het gebied van lichamelijke en psychosociale zorg. De uitzendduur heeft, voor zover bekend, niet geleid tot problemen onder het uitgezonden personeel of bij de gereedstelling van dit personeel.

Ten aanzien van de inzet van civiele juridische experts in de EUPOL missie heeft Nederland verschillende mogelijkheden om aan geschikt personeel te komen. Voor een deel is gebruik gemaakt van de civiele missie pool van Buitenlandse Zaken. Dit is een bestand van ervaren experts. Deze experts kunnen snel, uiterlijk binnen 8

weken, naar het buitenland vertrekken als de situatie daar om vraagt. Voor met name het invullen van juridische experts is actief uit dit bestand geworven. Een aantal medewerkers van Veiligheid en Justitie, niet zijnde politiefunctionarissen, is via deze constructie voor een jaar uitgezonden naar EUPOL.

Tenslotte maakten gemiddeld vier diplomaten van het ministerie van Buitenlandse Zaken deel uit van deze missie. Daarnaast is een senior diplomaat geplaatst bij het civiele team van de RC-North in Mazar-e-Sharif als *director governance*. Ook is een Nederlandse mensenrechten- en minderhedendeskundige geplaatst bij het kantoor van de EU Speciale Vertegenwoordiger in Kaboel. Daarnaast speelde de ambassade in Kaboel een belangrijke rol bij het verwezenlijken van de doelstellingen van deze missie.

7 Conclusies

Leidraad voor de missie in Kunduz vormde het geïntegreerde missie ontwerp, het zogenoemde *comprehensive mission design*. Een van de leerpunten uit de eindevaluatie van de missie in Uruzgan was dat een geïntegreerde opzet, planning en aanpak bij nieuwe missies zou worden ingevoerd. De missie in Kunduz is de eerste missie geweest waarbij met een dergelijk ontwerp vooraf is gewerkt. In dit ontwerp is rekening gehouden met de doelstellingen zoals geformuleerd in de artikel 100-brief en de aanvullende wensen die werden gesteld door het parlement.

De missie in Kunduz kenmerkte zich door de verdere versterking van de ketenbenadering. Daardoor waren verschillende onderdelen van de missie sterk met elkaar verweven, wat naar verwachting de duurzaamheid van de resultaten ten goede komt. De *scenario based* trainingen, waaraan zowel politie, advocaten en aanklagers deelnamen, zijn een voorbeeld van deze geïntegreerde aanpak. Ook heeft de missie er door middel van de *Police Coordination Board* voor gezorgd dat de activiteiten op het gebied van de ontwikkeling van de politie en de justitiële keten in de provincie Kunduz beter op elkaar werden afgestemd en efficiënter werden vormgegeven.

Een andere *lesson learned* is de contextanalyse die voorafgaand aan de missie is uitgevoerd. Uit deze contextanalyse kwamen de tekortkomingen naar voren in de politie- en justitiesector in Kunduz. Zodoende kon goed worden ingespeeld op de lokale behoeften. Een voorbeeld daarvan is het sterker inzetten op de informele rechtsspraak gezien het belang van de informele rechtsspraak binnen de Afghaanse context.

Die geïntegreerde opzet heeft zich vertaald naar de praktijk in Kunduz. Dat het coördinerend management team (CIVREP, C-PTG, POLREP) gezamenlijk verantwoordelijk was voor de missie bevorderde de samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de missie.

Nederland was een schakel in het groter geheel van internationale inspanningen met betrekking tot politie- en rechtsstaatversterking in Afghanistan. In heel Afghanistan verzorgden verschillende *Police Training Centers* opleidingen zoals bij het *German Police Training Center*. Er is bewust gekozen voor samenwerking met Duitsland. Duitsland was al langer in het gebied aanwezig en droeg bij aan de training van de politie en de opbouw van de *rule of law*. Hierdoor kon Nederland aansluiten bij een bestaand programma en kon sneller een groter effect worden bereikt.

Ter ondersteuning van de Nederlandse missie werden, om de Nederlandse informatiepositie zeker te stellen en de invloed in internationale besluitvormingsprocessen te vergroten, Nederlandse militairen ingezet die verschillende posities vervulden en deels nog vervullen binnen de ISAF structuur. Bij de bescherming van de missie speelde ook de inzet van de F-16's van de ATF een belangrijke rol. De ATF was primair bedoeld voor de bescherming van het Nederlandse personeel van de missie maar had ook een internationale ISAF taak: in noodsituaties konden internationale partners te hulp worden geschoten.

Resultaten missie

De Nederlandse missie heeft in de provincie een bijdrage geleverd aan de verbetering van de kwaliteit bij de Afghaanse politieagenten (midden en hoger kader). De Nederlandse geïntegreerde aanpak en de introductie van nieuwe trainingsmethoden heeft effect gesorteerd, is positief ontvangen en heeft op landelijke schaal erkenning gekregen door accreditatie door het ministerie van Binnenlandse Zaken. De verschillende trainingen en activiteiten zijn tijdens de loop van de missie steeds beter op elkaar afgestemd, gestructureerd en uitgebreid. Daarbij is de aandacht verschoven van het zelf opleiden naar het trainen en mentoren van Afghaanse trainers. Hierdoor konden de Afghanen zich beter voorbereiden op het overnemen van de verantwoordelijkheid voor de opleiding van agenten.

Kwaliteit ging boven kwantiteit, maar het aantal getrainde agenten was uiteindelijk minder dan bij aanvang van de missie was geschat. Dit kwam deels door wens van het parlement dat Nederland alleen civiele politie zou opleiden. Terwijl het trainingscentrum zich richtte op het opleiden van agenten voor alle provincies in het Noorden, bleef de Nederlandse inzet hierdoor beperkt tot agenten die in de provincie Kunduz zouden worden ingezet. Het trainen van agenten voor de gehele Noordelijke regio zou hebben geresulteerd in efficiënter gebruik van de door Duitsland ter beschikking gestelde capaciteit op het trainingskamp en de beschikbare KMar-opleiders. Daarnaast was de aanvullende opleiding nagenoeg geheel toegespitst op reeds actieve agenten die niet eenvoudig en in grote aantallen beschikbaar konden worden gesteld.

Om te voldoen aan de wens van de Tweede Kamer dat door Nederland opgeleide agenten onder geen beding mochten worden ingezet voor offensieve doeleinden, werd een *tracking* en *tracing* systeem opgezet om agenten na hun opleiding te kunnen volgen. Zo moest worden voorkomen dat zij zouden worden ingezet voor offensieve werkzaamheden. Deze caveat leidde in de praktijk tot problemen omdat het niet mogelijk bleek alle agenten te volgen. In het najaar van 2012 bleek dat vooral onderofficieren en in mindere mate agenten die de Nederlandse basisopleiding hadden gevolgd ook buiten Kunduz waren geplaatst. Met het merendeel van de betrokken agenten is er contact geweest. Daaruit bleek niet dat ze zijn ingezet voor offensieve acties, waarvoor de Tweede Kamer bevreesd was, maar elders voor *community policing*.

De ervaring in Kunduz onderstreept dat landen terughoudend moeten zijn met het formuleren van nationale caveats. De aanvullende wens van de Tweede Kamer bleek in de praktijk niet goed uitvoerbaar. Ze vergde een onevenredige inspanning van de Nederlandse militairen ter plaatse en leidde af van de kerntaken.

Nederland richtte zich op een verlengde opleiding, inclusief vervolgopleiding c.q. praktijktraining. Dit laatste was nieuw in Afghaanse context. Dit gold ook voor de scenariotrainingen die door EUPOL ontwikkeld zijn. De praktijktraining en de scenariotrainingen zijn gewaardeerd door de Afghanen en de partners. Nadeel van deze trainingen is wel dat ze arbeidsintensief zijn en dat het lastig is agenten vrij te maken van hun werk voor de training. Het succes hiervan staat of valt dan ook met de bereidheid van de Afghaanse autoriteiten om hierin te investeren. Positief is dat het ministerie van Binnenlandse Zaken de curricula, zowel de initiële als de aanvullende, geaccrediteerd heeft voor geheel Afghanistan.

Aandacht voor vrouwen vormde een integraal onderdeel van de trainingen voor zowel het lager als het hoger kader. Daarnaast zijn speciale trainingen georganiseerd voor vrouwen en is aandacht gegeven aan de positie van vrouwen binnen het rechtstaatprogramma. Er zijn wel stappen gezet, maar de situatie van vrouwen binnen de politie is zeker voor verbetering vatbaar. Belangrijke belemmeringen voor vrouwen blijven onder andere de onveiligheid op de werkvloer en de culturele context.

Het rechtsstaatprogramma richtte zich vooral op de opbouw van instituties, de kwaliteit van de rechtspraak, betere bekendheid van deze instituties en het gebruik ervan bij en door de Afghanen. Hierbij is aangesloten bij al bestaande programma's en samengewerkt met lokaal bekende partners (NGO's). De resultaten vertalen zich nog niet in de statistieken van CPAU. De verklaring hiervoor is dat het tijd kost voordat het vertrouwen in het rechtssysteem gaat groeien. Daar komt bij dat dit vertrouwen sterk samenhangt met de mate waarin de bevolking van Kunduz wordt blootgesteld aan corruptie en straffeloosheid. De praktijk leert dat dit nog steeds het geval is.

Duurzaamheid resultaten

De nadruk in de gehele missie lag op capaciteitsopbouw aan Afghaanse zijde en de uiteindelijke overdracht van verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap naar de Afghanen. Vanaf het begin was het doel van de missie de Nederlandse kennis en vaardigheden aan Afghanen door te geven. Nu de missie is beëindigd, is het aan de Afghanen de samenwerking tussen de schakels in de justitiële keten voort te zetten. Nederland heeft hiervoor een goede basis gelegd.

- UNAMA heeft de coördinatie van de *Rule of Law* activiteiten van de internationale gemeenschap overgenomen.
- Er zijn Afghaanse trainers opgeleid die zelf trainingen kunnen geven en het trainingscentrum is overgedragen aan de Afghanen.
- In het curriculum voor training van nieuwe Afghaanse agenten, dat door Nederland is samengesteld, wordt samenwerking tussen politie en andere spelers in de juridische keten aan de orde gesteld.
- Het curriculum is geaccrediteerd door Afghaanse autoriteiten
- Tijdens de opleiding van de *Afghan Training and Mentoring Teams*, door Nederland opgeleid voor gebruik door de Afghaanse politieautoriteiten, is samenwerking eveneens als doelstelling meegenomen.
- De recherche-training door EUPOL (*train-the-trainer*) en de leiderschapstrainingen besteden aandacht aan het belang van nauwere samenwerking met het openbaar ministerie.

Of de behaalde resultaten in Kunduz op de lange termijn beklijven, is mede afhankelijk van de politieke en veiligheidsontwikkelingen in Afghanistan. Na de verkiezingen in april 2014 zal moeten blijken of de Afghanen in staat zijn verder te werken aan opbouw van een stabiel Afghanistan. Hiervoor blijft ondersteuning van de internationale gemeenschap nodig, maar nu met de Afghanen aan het roer. De internationale gemeenschap en Nederland hebben bereidheid getoond om deze ondersteuning ook de komende jaren te bieden. Zo blijft Afghanistan een OS-partnerland en ondersteunt Nederland in de periode 2015-2017 de opbouw van het Afghaanse leger en de politie met financiële middelen.

Post-missie beoordeling

De brief van 9 juli 2012 over de werking van het Toetsingskader (Kamerstuk 29 251 nr. 191) vermeldt dat *in bepaalde gevallen* de effecten van de Nederlandse deelname aan artikel 100-missies vijf jaar na beëindiging van de missie worden beoordeeld. Om inzicht te krijgen in de duurzaamheid van de resultaten op langere termijn, is besloten vijf jaar na afloop van de missie een post-missie beoordeling op te stellen. Daartoe zal gedurende de komende vijf jaar op verschillende manieren de situatie in Kunduz worden gemonitord. Hierbij zal gepoogd worden zoveel als mogelijk met partners samen te werken. Echter, het toeschrijven van zichtbare resultaten vijf jaar na dato aan de Nederlandse inzet zal naar verwachting lastig zijn, gezien de relatief kleine omvang van de Nederlandse missie, de vele veranderingen in het politiecorps en de eerdere ervaringen met de post-missie beoordeling van de Nederlandse missie in Irak (SFIR).