



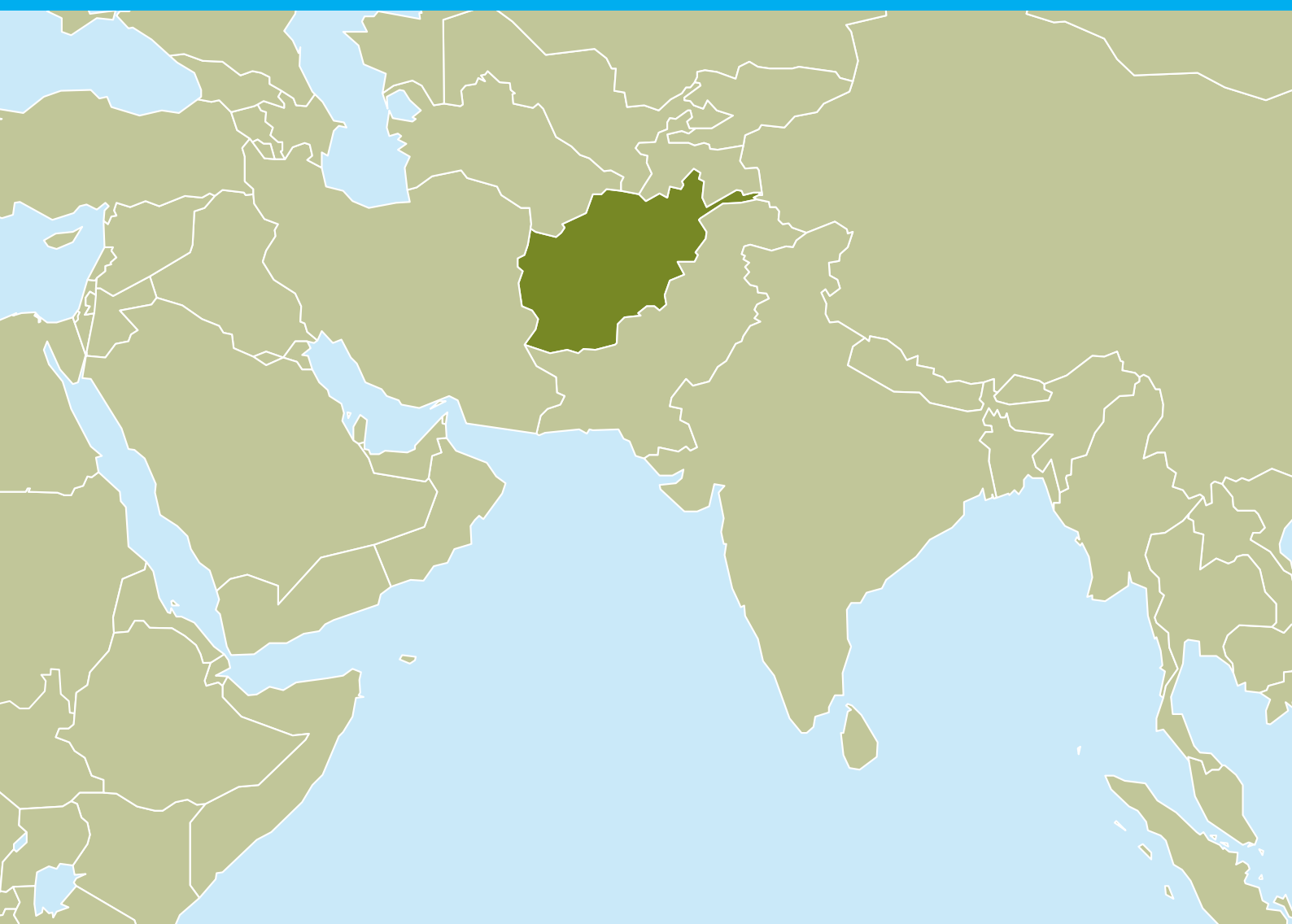
Koninkrijk der Nederlanden

# Meerjarig Strategisch Plan

2014 - 2017

## *Afghanistan*

Ghana Ethiopië Hoorn van Afrika Zuid Sudan Kenia Rwanda Burundi Uganda Grote meren Mozambique Palestijnse Gebieden Jemen Afghanistan Bangladesh Indonesië



# MJSP Afghanistan

## 2014-2017



Pashtun gezegde:

"People are like stained glass windows. They sparkle and shine when the sun is out, but when the darkness sets in, their true beauty is revealed only if there is light from within"

## INHOUDSOPGAVE

1. Management samenvatting.....	3
2. Terugblik (incl. 2012-2013) .....	4
3. Context analyse, scenario's, uitdagingen en risico's.....	5
3.1 Context analyse en scenario's.....	5
3.2 Uitdagingen, risico's en mitigatie.....	6
4. Doelstellingen, beleidsprioriteiten en activiteiten.....	7
4.1 Lange termijn strategische doorkijk (5-10 jaar).....	7
4.2 De Beleidsprioriteiten.....	8
4.3 Afbouw in Activiteiten.....	11
5. Overige instrumenten van buitenlands beleid .....	12
5.1 Consulaire.....	12
5.2 Migratie en gedwongen terugkeer.....	12
5.3 Cultuur en sport.....	12
6. Financiële gevolgen.....	12

### Bijlagen:

- I. Lijst van afkortingen

In dit aangepaste Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) zijn de beleidsuitgangspunten van de nota "Wat de wereld verdient; een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen" uitgewerkt. Het MJSP geldt voor een periode van vier jaar (2014-2017), maar tussentijdse aanpassingen zijn mogelijk: bijvoorbeeld in geval van belangrijke politieke of andere veranderingen, of om de Nederlandse initiatieven beter te laten aansluiten bij de EU Joint Programming.

## 1. Management samenvatting

De uitdagingen voor Afghanistan zijn onverminderd groot: opstandelingen (Taliban) zijn nog steeds in staat om districten in het land tijdelijk onder controle te krijgen, zij vinden nog altijd een veilig onderkomen in grensgebieden, de radicalisering gaat onverminderd door en de maatschappelijke stabiliteit wordt ondergraven door een lage scholingsgraad, een tegenvallende economische groei en hoge werkloosheid, kwetsbare positie van vrouwen en meisjes en corruptie gecombineerd met zwakke staatsinstellingen en gebrek aan vertrouwen in de justitiële keten. Ook is de armoede in Afghanistan zorgwekkend en te vergelijken met die in de armste landen van Sub Sahara Africa (SSA). De Millennium Development Goals (MDGs) blijven nog buiten bereik voor deze groepen in de samenleving die nauwelijks hebben geprofiteerd van het vredesdividend tot dus ver.

Wat de onzekerheid vergroot zijn het verloop van de presidentiële verkiezingen in het voorjaar van 2014, de vermindering van de NAVO presentie die na 2014 alleen nog een ondersteunende rol (*train, advice and assist*) zal spelen op het niveau van Kaboel en enkele regionale centra, de discussies over de juridische basis van de aanwezigheid van NAVO partners en de regionale instabiliteit (Pakistan en Iran).

De Nederlandse inzet in Afghanistan is ook ingrijpend gewijzigd doordat de missies in Uruzgan en Kunduz zijn afgerond. De continuïteit van de Nederlandse hulpinspanningen en de uitvoering van verplichtingen in het kader van de Tokyo en Chicago conferenties worden in sterke mate beïnvloed door de transitie van internationale aanwezigheid op alle terreinen en in grote delen van Afghanistan naar een beperktere reikwijdte en een volledige Afghaanse verantwoordelijkheid.

Het uitgangspunt voor dit plan is dat het in de loop van de komende maanden en jaren telkens een antwoord moet kunnen bieden op snelle politieke en maatschappelijke veranderingen in een onzekere veiligheidscontext aan de vooravond van presidentiële verkiezingen in 2014. De prioriteiten zijn nog scherper dan voorheen gedefinieerd in het licht van de krimpende bezetting van de post en de noodzaak tot samenwerking met gelijkgezinde partners. De uitvoeringsmodaliteiten zijn ook strak bepaald: geen kleine activiteiten of parallelle initiatieven. Trust funds vormen het middel tot efficiënte bijdragen. Tegelijkertijd zal er flexibiliteit moeten zijn om aan te sluiten bij wijzigende situaties in Afghanistan binnen de grenzen van capaciteit en financiële draagkracht.

Dit plan is gebaseerd op het beleidsraamwerk zoals vastgelegd in *'Wat de wereld verdient. Een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen'* en in *'Respect en recht voor iedere mens'*, maar put eveneens uit de Afghaanse prioriteiten zoals vastgelegd in *'Afghan National Development Strategy' (ANDS)*, de *'National Priority Programs' (NPP's)* en het *'Tokyo Mutual Agreement Framework' (TMAF)*.

Gelet op bovenstaande context is gekozen voor één speerpunt: Veiligheid en Rechtsorde (V&R) met speciale aandacht voor vrouwenrechten en gender. Voedselzekerheid wordt niet meer tot uitvoering gebracht met uitzondering van lopende activiteiten op het gebied van landbouw onderwijs om de duurzaamheid ervan te garanderen. Hetzelfde geldt voor steun aan het lokaal bestuur. Bij de uitvoering van het speerpunt V&R zullen maatschappelijke organisaties in Afghanistan en ook de Nederlandse MFS partners een belangrijke eigen rol spelen. De post zal geen directe financiering aan deze organisaties verstrekken gezien de beperkte monitoring capaciteit van de post en ter voorkoming van dubbele financiering. Beleidscoherentie en synergie zullen tegelijkertijd worden versterkt met het maatschappelijk middenveld dat in Afghanistan de komende jaren een even groot financieel aandeel zullen hebben als de programma's van de post.

De focus op V&R biedt de kans om de Nederlandse doelstellingen van buitenlands beleid geïntegreerd tot uitvoering te brengen met nadruk op de Nederlandse toegevoegde waarde en gericht op betere inbedding in de Afghaanse maatschappij. De synergie met het maatschappelijk middenveld draagt daartoe bij.

De veiligheid in Kaboel is in het begin van 2013 verslechterd door opeenvolgende aanslagen in de nabije omgeving en op belangrijke voorzieningen zoals de luchthaven van Kaboel. Hoewel de gevolgen voor de bewegingsvrijheid beperkt bleven heeft deze trend invloed op slagvaardigheid en welzijn van de medewerkers. Bij het zoeken van alternatieve (co)locaties zal niet alleen veiligheid maar ook de minimale leef- en werkomstandigheden meer in lijn moeten gebracht met dat van vergelijkbare posten (die over het algemeen betere voorzieningen m.b.t. privacy hebben).

## 2. Terugblik (incl. 2012-2013)

Nederland heeft gedurende het afgelopen decennium een prominente rol gespeeld in Afghanistan. Vooral door opeenvolgende missies en PRT's (provincial reconstruction team) in Baghlan, Uruzgan en Kunduz. Nederland heeft als donor steun gegeven aan katalyserende activiteiten zoals het ARTF (Afghan Reconstruction Trust Fund), versterking van de AIHRC (Afghan Independent Human Rights Commission), hervormingen in het ministerie van Landbouw, landbouwonderwijs en de versterking van lokaal bestuur. Ook heeft Nederland als leidende donor in Nordics+ verband voor de uitvoering van TMAF een actieve rol gespeeld. Bij de financiering van de ANSF (Afghan National Security Forces) behoort Nederland tot de landen die vorm geven aan de nieuwe structuren van fiduciaire waarborgen en toetsing van *requirements*.

Belangrijkste lessen en knelpunten van de afgelopen periode waren:

- Lokale overheden op provinciaal en districtsniveau beschikken nauwelijks over de capaciteit om duurzaamheid te garanderen van eerdere investeringen door PRT's. Nieuwe kapitaalinvesteringen faciliteren leidt tot verdere belasting van het lokale apparaat. Nadruk zal moeten liggen op haalbare en duurzame *low-cost* oplossingen.
- Trage besluitvormingsprocessen bij toewijzing van fondsen en menskracht in het Afghaanse civiele bestuur. Alle financiële bijdragen in Kaboel in centrale fondsen storten leidt niet automatisch tot de voorziene output op regionaal en lokaal niveau. Niet alle gebieden zijn toegankelijk voor monitoring en controle door derden (Afghaanse NGOs).
- Corruptie, fraude, gebrek aan transparantie en ontbreken van Afghaanse eigen audit capaciteit. De ondersteuning van een eigen audit capaciteit in lijnministeries (bijvoorbeeld bij de ANSF) verdient prioriteit maar wordt nog onvoldoende meegenomen in de modaliteiten van TMAF/Chicago. NAVO besteedt hier voor de *requirements* voor 2015 grote aandacht aan. Maar Afghaans *ownership* blijft een punt van aandacht en zorg.
- Verschil van inzicht tussen donoren en Afghaanse overheid over *hard deliverables* en bijbehorende conditionaliteit. Ook binnen de groep van donoren en partners (ISAF, International Security Assistance Force) zijn er uiteenlopende opvattingen over coherentie tussen conditionaliteit bij TMAF en die voor de post-2014 steun aan ANSF. Het is realistisch om ervan uit te gaan dat niet alle voorwaarden voor TMAF zonder meer ook leidend zijn voor uitvoering van Chicago verplichtingen.
- Voor de post is ook aan Nederlandse kant sprake van inefficiënties door de veelheid aan naast elkaar bestaande gedelegeerde en centrale fondsen die elk een eigen dynamiek hebben, soms voor de post veel werk met zich meebrengen maar niet binnen het financiële mandaat vallen en qua beheer onduidelijk *ownership* kennen. Alle budgetten delegeren en in één hand leggen, komt de coherentie ten goede en levert capaciteitswinst op.

### Ervaringen in Uruzgan/Kunduz

De wederopbouwmissie in Uruzgan en de geïntegreerde politietraining in Kunduz hebben jarenlang de gemoederen in Nederland beziggehouden. Het waren belangrijke investeringen in het bieden van een effectief antwoord op strijdende *insurgents*, lokale machtsverhoudingen met de nodige *spoilers*, armoede en gebrek aan inclusiviteit en gebrek aan basisvoorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg, waar vooral vrouwen en meisjes onder leden. De trainingsmissie in Kunduz heeft vernieuwing gebracht in de wijze van training van civiele politie die gaandeweg een meer "blauwe" rol zal moeten gaan spelen en het vertrouwen van de bevolking zal moet herwinnen om duurzame stabiliteit op te bouwen. Ook de rechtsorde en juridische keten vormen essentiële schakels in deze aanpak. Deze aspecten zullen de komende vier jaar op basis van dit MJSP worden voortgezet.

### **Uruzgan**

Nederland heeft de afgelopen jaren dankzij een effectieve DDD-inzet (defensie, diplomatie en development) zichtbaar bijgedragen aan de ontwikkeling van de Provincie Uruzgan. De verbeterde wegen en straks ook de air terminal wanneer deze in gebruik wordt genomen, hebben toegang tot markten mogelijk gemaakt. Er zijn nieuwe mogelijkheden geschapen voor handel, het opzetten van nieuwe bedrijven en het creëren van werkgelegenheid. Ook toegang tot onderwijs en gezondheidszorg is verbeterd, vooral van meisjes en vrouwen. De meeste projecten zijn recentelijk afgesloten en overgedragen aan het Provinciaal bestuur. Institutionele en bestuurlijke capaciteit om de resultaten te verduurzamen is echter beperkt. Ook de financiële draagkracht en bestuurlijke menskracht zijn voornamelijk beperkt om deze nieuwe voorzieningen te onderhouden en te voorzien van het noodzakelijke personeel.

Voor de verduurzaming van de gedane investeringen vanaf 2013 worden geen nieuwe kapitaalsinvesteringen meer gedaan maar alleen het faciliteren van een duurzaam onderhoud en gebruik van de faciliteiten. Het gaat vooral om de instandhouding van een landbouwschool en de terminal van de provinciale luchthaven Tarin Kowt. Beide faciliteiten zijn in 2013 opgeleverd en overgedragen, maar er was nog geen onderhoudsplan en managementcapaciteit aanwezig. In het medio 2013 ondertekende *Memorandum of Understanding* is vastgelegd dat Nederland additionele tijd en middelen beschikbaar zal stellen om het effectieve en duurzame gebruik van beide faciliteiten te garanderen en te optimaliseren. Daartoe wordt een plan van aanpak uitgewerkt met de desbetreffende autoriteiten, gericht op verdere capaciteitsopbouw, institutionele versterking en begeleiding.

Het feit dat de provinciale autoriteiten in staat zijn om onderhoud en beveiliging van de in 2011 geopende weg van Tarin Kowt naar Chora zelf uit te voeren, illustreert dat indien een voorziening als prioriteit wordt aangemerkt er ook capaciteit voor wordt vrijgemaakt.

## **Kunduz**

De geïntegreerde politiemissie luidde een nieuwe meer civiele fase in van de Nederlandse inzet in Afghanistan. De doelstellingen van de missie waren het leveren van een bijdrage aan wederopbouw, veiligheid en stabiliteit. Nederlandse militairen, politie en diplomaten en OS deskundigen werkten geïntegreerd zij aan zij om de missie een succes te maken.

Het bijzondere van de Nederlandse aanpak was dat de politietraining vooral gericht was op een vorm van "buurtpolitie", om een betere schakel te vormen tussen handhaving van rechtszekerheid, versterking van vertrouwen onder de bevolking en het oplossen van geschillen via de justitiële keten. De samenwerking tussen politie en openbaar ministerie blijft onderdeel van het lopende en toekomstige Nederlandse programma in Kunduz.

Nederland financierde de training gericht op verbetering van kennis over formele wet- en regelgeving voor functionarissen van het ministerie van Justitie, het ministerie van Vrouwenzaken, de Afgaanse onafhankelijke mensenrechtencommissie en diverse andere Afgaanse overheidsinstellingen. Het ministerie van Vrouwenzaken verrichtte diverse activiteiten om het bewustzijn van de positie van vrouwelijke politieagenten in de provincie Kunduz te verhogen. Daarnaast werd bijgedragen aan lokale geschillenbeslechting o.a. om rol van vrouwen te versterken.

Verschillende organisaties werken aan het informeren van de bevolking over hun rechten en plichten en over toegang tot recht. Het lokale kantoor van de Afghan Independent Bar Association (AIBA) in Kunduz is het eerste lokale AIBA kantoor dat is gecertificeerd om advocaten in Kunduz en de omliggende provincies te examineren. Hierdoor krijgen vrouwen gemakkelijker toegang tot het beroep van advocaat, omdat voorheen veel vrouwen niet mochten reizen naar Kaboel om daar examens af te leggen. Daarnaast financiert Nederland bewustmakingscampagnes om de toegang tot recht voor kwetsbare groepen, zoals vrouwen, met behulp van radio-uitzendingen en krantenartikelen te verbeteren.

## **3. Context analyse, scenario's, uitdagingen en risico's**

### **3.1 Context analyse en scenario's**

In aanloop naar de post-2014 discussie worden in Afghanistan en in westerse en naburige hoofdsteden scenario's ontwikkeld en beoordeeld over wat de periode na de transitie ons zou kunnen brengen en hoe partners, donoren en buurlanden daarop in zouden kunnen spelen. De context en de factoren die het gezicht van 2014 en daarna zullen bepalen zijn:

- Afghanistan is nog steeds een fragiele staat, gekenmerkt door een zwak politiek bestel, endemische corruptie, gebrek aan vrouwen-/mensenrechten, onveiligheid, etnische verdeeldheid en armoede.
- 2014 wordt een spannend jaar in Afghanistan door een samenloop van presidentsverkiezingen, transitie en de terugtrekking van een substantieel deel van de internationale troepenmacht, afsluiting van bilaterale en multilaterale samenwerkingsovereenkomsten waarin zaken als soevereiniteit, privileges en immuniteiten moeten worden vastgelegd.
- De regionale stabiliteit is onzeker door toenemende druk van gewelddadige terroristische netwerken in Pakistan die de druk op de regering in Islamabad vergroten om deze groepen opnieuw te exporteren over de grens naar Afghanistan. Ook is de opstelling van Iran belangrijk. De mogelijke verbetering van de betrekkingen met de VS zal hier een belangrijke rol kunnen spelen.
- Geen *spoilers* maar wel een factor van betekenis zijn India, de Russische Federatie en de aangrenzende Centraal-Aziatische republieken die met argusogen kijken naar de transitie, de

grensoverschrijdende terroristische netwerken, georganiseerde (narco)misdad en als kans de natuurlijke rijkdommen en doorvoer daarvan.

- China staat op zijn beurt te trappelen om de bodemrijkdommen te ontginnen en volgt met grote belangstelling de ontwikkelingen op het punt van veiligheid.

### 3.2 Uitdagingen, risico's en mitigatie

De risico's en uitdagingen kunnen als volgt worden samengevat:

- Verslechtering veiligheid, toename (georganiseerde) criminaliteit/drugshandel, inbreuken op samenhang en etnische balans in Afghanistan en negatieve regionale invloed (*spoilers*);
- Verkiezingen die slecht verlopen en onrust veroorzaken;
- Corruptie en zwakke accountability en fiduciaire structuren voor OS inspanningen (centraal/provinciaal);
- Toename van maatschappelijk conservatisme en fundamentalisme;
- Verder afnemend invloed voor externe spelers (donoren, ISAF partners).

De post wordt ook geconfronteerd met institutionele uitdagingen die samenhangen met de voortschrijdende transitie:

- Met het verdwijnen van PRT capaciteit in het gehele land en de bijbehorende beveiligingsvoorzieningen wordt het steeds moeilijker om sturing te geven aan activiteiten.
- De ontvangststructuur bij de lokale Afghaanse overheden is zwak, onvoldoende voorbereid, en niet ingebed in soms parallelle PRT structuren. De vraag is wie de verantwoordelijkheid zal overnemen en wie de lokale overheden op provinciaal en districtsniveau zal versterken.
- De nadere uitwerking van de afspraken gemaakt tijdens de NAVO Top in Chicago over toekomstige financiering van het Afghaanse leger en de politie: Centraal hierbij staan handhaving en verbetering van bestaande financieringsmechanismen, met nadruk op een beter inzicht in *requirements*, fiduciaire waarborgen en op betere afstemming tussen de parallelle financieringskanalen (UN, ISAF, Bilaterale etc.)
- Een politiehervormingsproces dat in 2013 van start is gegaan (*10 Year Vision*) moet leiden tot een lange termijnstrategie als richtsnoer voor toekomstige donorinspanningen.

De post stelt voor om de genoemde risico's en uitdagingen als volgt te mitigeren:

- Samenwerking met gelijkgezinde donoren verder intensiveren en daarbij de "New Deal" (Busan, 2011 en de Tokyo agenda) voor Afghanistan als uitgangspunt nemen. Hiermee wordt *leverage* versterkt op dossiers die politiek gevoelig zijn zoals corruptie en mensenrechten.
- Bijdragen aan initiatieven om de positie van vrouwen te versterken om zo verslechtering daarvan tegen te gaan.
- Bijdragen aan de versterking van het maatschappelijk middenveld in Afghanistan om de ontwikkeling van een mondige bevolking (ook) bottom-up te blijven faciliteren.
- Synergie met initiatieven van MFS partners (medefinancieringsstelsel) op het terrein van de ontwikkeling van modaliteiten voor de post-2014 situatie, *community based* veiligheid en stabiliteit en *publiek private partnerships* op het gebied van sociale dienstverlening. De Ambassade zal geen activiteiten uitvoeren die ook door MFS partners kunnen worden uitgevoerd.
- Verduurzaming van de gedane investeringen in Uruzgan en Kunduz hoog op de agenda zetten.
- Zoveel als mogelijk inzetten via Multi Donor Trust Funds, of via de VN, of via *silent partnerships* maar wel op basis van aansluiting bij de *requirements* en adequate fiduciaire controles.

- Aantal activiteiten verkleinen en beperkt houden onder het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde met focus op mensen- en vrouwenrechten.
- Inzet zowel off-budget als on-budget om risico te spreiden, op basis van de TMAF afspraken (50% on-budget).
- Aansluiting zoeken bij c.q. leidende rol spelen bij informeel partneroverleg op het terrein van financiering ANSF en actieve inbreng in de toezichtinstellingen van UNDP/LOTFA (Law and Order Trust Fund for Afghanistan);
- Actieve deelname aan politiehervormingswerkgroepen, waarbij er naar wordt gestreefd om ervaringen en *lessons learnt* van de politietrainingsmissie in Kunduz zoveel mogelijk hierin mee te nemen. Nederland kan hier vooral ook geleerde lessen rond vrouwen in de politie en de rol van politie t.o.v. vrouwen inbrengen.
- Identificeren van strategische functies bij internationale organisaties (NAVO, VN, EU) waar Nederlandse experts kunnen worden geplaatst.

#### **4. Doelstellingen, beleidsprioriteiten en activiteiten**

##### **4.1 Lange termijn strategische doorkijk (5-10 jaar)**

Nederland zal zich richten op veiligheid en rechtsorde inclusief mensen-/vrouwenrechten. Uitgangspunt is dat Nederland zich zal moeten richten op de gebieden waar het een aantoonbare toegevoegde waarde heeft en waar strategische belangen liggen.

Strategische inzet van de post is door focus op V&R inclusief Mensen-, Vrouwenrechten/Gender bij te dragen aan een *'end state 2018'* waarbij de onder hoofdstuk 3 genoemde mitigerende factoren er voor zorgen dat:

- De veiligheid en stabiliteit in grote delen van Afghanistan niet slechter is dan in 2014;
- Verkiezingen en vorming van een democratische regering, op nationaal en provinciaal niveau, naar lokale begrippen redelijk verlopen en een de uitkomst voldoende draagvlak heeft;
- Corruptie minder is en *accountability* en fiduciaire structuren in de Afghaanse instituties effectiever zijn (centraal/provinciaal);
- Maatschappelijk conservatisme en fundamentalisme niet hebben geleid tot een positie van de vrouw die slechter is dan in 2013;
- Externe spelers (donoren, ISAF partners) nog steeds vertrouwen en steun genieten om verder bij te dragen tot de doelstelling en daarvoor ook invloed en impact hebben behouden.

Als modaliteiten bij deze middellange doelstellingen gelden:

- Meer inzet in multilaterale kanalen met gelijkgezinden donoren om de Nederlandse doelstellingen effectiever te kunnen bereiken (financieringsmodaliteit);
- Nederlandse inzet kan niet alleen gericht worden op versterking van Afghaanse staatsinstellingen gelet op de noodzaak tot versterking van het maatschappelijk draagvlak. Ook verdienen mondiger en pluralistische jonge politieke bewegingen en vrouwenorganisaties en andere vernieuwende organisaties steun via MFS kanalen;
- Deze inzet op maatschappelijke organisaties is ook gericht op verbetering van *accountability* van de Afghaanse staat en tegen gaan van corruptie, autocratische bestuursvormen en teruggang naar oude conservatieve stromingen;
- Meer inzet op on-budget financiering (50%) en minimaal 80% afgestemd op de nationale beleidsprogramma's en prioriteiten van de Afghaanse overheid, zoals afgesproken in Tokyo.



## 4.2 De beleidsprioriteiten

Het speerpunt V&R draagt bij aan de volgende resultaatgebieden: menselijke veiligheid, rechtsstaatsopbouw, legitieme overheid, inclusieve politieke processen en vredesdividend.

### Veiligheid en rechtsstaatsopbouw

De opbouw van de justitiële keten in Afghanistan vraagt om een lange termijn benadering. Het initiatief moet uitgaan van de Afghaanse overheid. Medio 2013 werd het 'National Priority Program 5 – *Justice for all*' (NPP5) - door de Afghaanse overheid bekrachtigd. De komende jaren wordt de uitvoering ter hand genomen. De Nederlandse inspanningen sluiten aan bij de uitgangspunten, doelen en activiteiten die zijn beschreven in het NPP5. In de *Rule of Law Board of Donors* bespreken donoren de voortgang van het programma en stemmen zij onderling hun bijdragen aan de verschillende componenten af.

In de loop van 2014 zal de Afghaanse overheid de prioriteiten aangeven van het NPP5. Vervolgens zal de prioriteitstelling met de donoren worden besproken. De gevolgen voor het Nederlandse programma zijn nog niet helemaal duidelijk, maar het uitgangspunt is dat de post nationale programma's financiert die onderdeel zijn van het NPP5. Er worden geen activiteiten meer gefinancierd met een regionale focus. De stand van zaken en planning van de huidige Rule of Law portefeuille worden als volgt samengevat:

#### Nationaal niveau

- Bijdrage aan de '*Law and Order Trust Fund*' (LOTFA) (via centrale middelen) en aan de UNDP '*Justice and Human Rights Assistance Programme*' (JHRA II) (via decentrale middelen).
- Twee lopende bilaterale projecten via GIZ<sup>1</sup> en EUPOL en via UNAMA/UNOPS/EUPOL)<sup>2</sup>. Projecten zijn gericht op het verbeteren van relaties tussen de verschillende onderdelen van de justitiële keten en van de relatie politie – burgers, met speciale focus op toegang van kwetsbare groepen als vrouwen en kinderen.
- Bijdrage aan IDLO programma<sup>3</sup> gericht op uitvoering NPP5; is onlangs van start gegaan met doorloop naar 2015.

#### Decentraal niveau

Het programma rechtstaatopbouw Kunduz (2011-2014) bestaat uit de volgende activiteiten:

- *Community Policing* (GIZ); *Literacy* (GIZ/PIU)<sup>4</sup>.
- Verbetering samenwerking politie en openbare aanklager (GIZ).
- Versterken justitiële sector door trainingen van advocaten, rechters, aanklagers (o.a. Max Planck Institute, GIZ); verbeteren infrastructuur, rechtshulp, (GIZ); conflictbeslechting op lokaal niveau (CPAU).<sup>5</sup>
- Vergroten toegang tot recht voor kwetsbare groepen (Asia Foundation) en vergroten bewustzijn van rechten (BBC/AEPO/Mediothek; Radio Roshani, Radio Cheragh).

Deze activiteiten in Kunduz lopen medio 2014 af. De prioriteitstelling m.b.t. het NPP5 (national priority plan) zal dan ook duidelijk zijn. Op dat moment zal op programma niveau opnieuw bekeken worden welke nationale programma's de post kan financieren. Hierbij zal scherp worden gelet op het voorkomen van overlap tussen de activiteiten van de verschillende partners.

---

<sup>1</sup> Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.

<sup>2</sup> United Nations Assistance Mission in Afghanistan/ United Nations Office for Project Services/European Union Police Mission.

<sup>3</sup> International Development Law Organization.

<sup>4</sup> GIZ/Project Implementation Unit.

<sup>5</sup> Cooperation for Peace and Unity.

## Legitieme overheid en inclusieve politieke processen

Een aantal activiteiten wordt door Nederland gesteund om de overheid en inclusieve politieke processen te versterken. Daarbij wordt de focus gericht op het versterken van het maatschappelijke middenveld en de navolgende aandachtsgebieden in het bijzonder: mensenrechten, politieke participatie van vrouwen, een acceptabel verkiezingsproces en het verzoeningsproces. Stand van zaken en planning van deze portefeuille is als volgt:

- *'Enhancing Legal and Electoral Capacity for Tomorrow'* (ELECT): dit programma richt zich op het versterken van de *Independent Elections Commission* (IEC). Nederland droeg eerder bij aan ELECT I (2006-2011) en zal in de komende jaren bijdragen aan het verlengde ELECT II programma (2012-2015) dat zich ook zal richten op het faciliteren van de uitrol van de presidents- en provinciale verkiezingen (2014) en parlements- en districtsverkiezingen (2015). Het programma wordt uitgevoerd door UNDP ELECT. Financiering vindt plaats door bijdrage aan een VN *multi donor trust fund*, waaraan ook de VS, VK, Duitsland, de Nordics, Australië en Japan bijdragen. Naast ondersteuning van de IEC, biedt het programma ook ondersteuning voor de *Independent Electoral Complaints Commission* (IECC), de klachtencommissie, door een onderaanbesteding van UNDP aan UNOPS en IFES. Een Nederlandse bijdrage (uit decentrale middelen) is voorzien voor USD 10 mln. voor de periode 2013-2015.
- *'Afghan Peace and Reintegration Program'* (APRP): APRP heeft als doel anti-overheidselementen te engageren hun wapens neer te leggen en op een waardige manier te re-integreren in de maatschappij. Het is een nationaal prioriteitsprogramma waar een groot aantal partners bij betrokken is: het Joint Secretariaat (JS) van de *High Peace Council*, een groot aantal ministeries en directoraten (MinFin, Rural Rehabilitation and Development, Openbare Werken, Arbeid en Sociale Zaken, Veiligheid, Local Governance, e.a.), met ondersteuning van UNDP en ISAF. Overige donoren zijn de VS, het VK, Duitsland, Japan, Australië, Denemarken en Spanje. Het APRP loopt vooralsnog tot 2015. De Afghaanse Onafhankelijke Mensenrechtencommissie (AIHRC) is een semi-overheidsinstelling die volgens de wet de mensenrechtensituatie moet monitoren en klachten van individuen en groepen over een schending van hun rechten in behandeling kan nemen. AIHRC kan ook de Afghaanse overheid op de vingers tikken bij het achterblijven van vooruitgang op mensenrechtengebieden. Nederland heeft bijgedragen aan de AIHRC voor het strategisch plan 2010-2013. Samen met andere donoren zal Nederland bijdragen aan het nieuwe strategische plan van AIHRC voor 2014-2017 (nu in ontwikkeling), en zal AIHRC blijven steunen om haar A-status te behouden.
- Het *Civil Society Trust Fund "Tawanmandi"* is een *multi-donor trustfund* dat zich richt op ondersteuning van het Afghaanse maatschappelijk middenveld met als doel *governance & accountability* in Afghanistan te verbeteren, inclusief mensen- en vrouwenrechten. Een Nederlandse bijdrage aan dit initiatief is gepland doch vertraagd. Indien een Nederlandse bijdrage op korte termijn niet kan worden gerealiseerd zal de post een andere vorm geven aan zijn voornemen om het maatschappelijke middenveld in Afghanistan te versterken.
- Het *Afghanistan Analysts Network* (AAN) richt zich op onderzoek, analyseren en publiceren van rapporten, blogs en commentaren over politieke ontwikkelingen in Afghanistan en de regio, veiligheid en rechtsorde en maatschappelijke kwesties. AAN richt zich ook op het transitieproces en zijn impact op de Afghaanse stabiliteit en op de mensen- en vrouwenrechten. De Nederlandse bijdrage aan AAN versterkt de kennis en informatie die nodig zijn voor het ontwikkelen van beleid en de juiste besluitvorming op de post. Nederland steunt AAN samen met Zweden, Noorwegen en Denemarken. De huidige bijdrage loopt op 31 januari 2014 af. AAN is bezig met het voorbereiden van een strategisch meerjarenplan voor de periode 2014-2016. De post zal zijn bijdrage aan AAN voortzetten vanaf 2015 aangezien de nieuwe bezuinigen het niet toelaten nieuwe financiële verplichtingen in 2014 aan te gaan.

## Vredesdividend

Twee programma's worden door Nederland gesteund waarvan de resultaten beogen bij te dragen tot een zichtbaar vredesdividend.

- Als een van de 33 donoren draagt Nederland bij uit centrale middelen aan het *'Afghan Reconstruction Trustfund'* (ARTF) met een maximaal bedrag van in totaal ruim US\$ 420 miljoen. Het ARTF is opgezet in 2002 als een gecoördineerd financieringsmechanisme voor de begroting en de investeringsprojecten van de Afghaanse regering. Het ARTF is een belangrijk instrument voor

*pooled funding* met relatief lage transactiekosten voor de donoren en vormt een platform voor beleidsoverleg tussen Afghanistan en donoren. Op de agenda voor de komende tijd staan o.a.: meer aandacht in resultatenrapportage voor gender/vrouwen/1325, hoe de *drivers of conflict* worden geadresseerd (meer aandacht voor analytisch werk/*peace dividend*) en de financieringsstrategie. Onze steun aan dit fonds wordt de komende jaren voortgezet.

- Het '*National Area-Based Development Program*' (NABDP) wordt met steun van UNDP uitgevoerd door het Ministerie van *Rural Rehabilitation and Development*. Het wordt gefinancierd door Australië, Spanje, Italië, Noorwegen, EU, Japan, Canada, Denemarken en Nederland. Een vervolgfase 2015-19 wordt door UNDP voorbereid. Nederlandse vervolfinanciering na 2014 wordt vooralsnog niet voorzien omdat LOFTA en ARTF beter aansluiten bij het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde

### **Dwarsdoornijdend thema vrouwenrechten/gender**

Het thema vrouwenrechten/gender is een politieke prioriteit voor Nederland en buitengewoon relevant voor Afghanistan. Afghanistan is ook een focusland binnen het Nederlandse 1325-beleid. Ook hecht Nederland aan het inbrengen van dit thema bij beleidsdialogen, zoals TMAF en binnen andere internationale fora in Afghanistan zoals in EU verband.

Naast het *mainstreamen* van gender in die activiteiten waaraan de post bijdraagt, steunt Nederland de volgende activiteiten die specifiek gericht zijn op het versterken van de positie van de vrouw:

- Nederland steunt het *UN-Women Special Fund* voor *Elimination of Violence against Women* (EVAW). Nederland draagt bij aan het doel: *Prevent Violence against women and girls and expand access to victim/survivor services*. UN-Women geeft technische en financiële steun aan Afghaanse maatschappelijke organisaties en andere stakeholders met o.a. het doel veilige opvangtehuizen voor vrouwen op te richten en te managen. De bijdrage aan dit project is ook in lijn met de Motie VoordeWind, 2011. De huidige bijdrage loopt tot maart 2015; daarna zal er gekeken moeten worden naar een eventuele nieuwe bijdrage aan EVAW via *UN-Women* ofwel via andere organisaties.
- Het programma '*Increasing Women Participation in Peace and Transition Processes through Gender Equality Platform*' wordt uitgevoerd door de Afghaanse NGO *Equality for Peace and Democracy* (EPD). Het doel van het programma is het faciliteren van vrouwen participatie in verzoenings- en transitieprocessen. Door een *Gender Equality Platform* op te richten in verschillende provincies met deelname van vertegenwoordigers van verschillende stakeholders (o.a. NGOs, parlementariërs, (lokale)overheid, private sector en media) geeft EPD vrouwen de kans om netwerken op te bouwen en actief bij te dragen aan de voor hen relevante processen. Nederland draagt bij aan dit programma tot 31 oktober 2014. Tijdens haar bezoek aan Afghanistan in maart 2013, zegde Minister Ploumen toe een genderprogramma op te zetten binnen de kaders van het huidige Nederlandse *Rule of Law* programma in het noorden van Afghanistan. In samenwerking met Duitsland, Finland en GIZ is Nederland bezig een programma te ontwikkelen met focus op twee pilaren: Veiligheid en *Rule of Law*. Dit programma zal lopen van 2014-2016.

### **Voedselzekerheid (Landbouw)**

De lopende activiteiten onder het speerpunt Voedselzekerheid zullen niet verlengd worden en er zullen vanaf heden geen nieuwe projecten worden opgestart onder Voedselzekerheid. Wel wordt er gekeken naar de duurzaamheid van de lopende activiteiten.

### **Toename duurzame productie**

- '*Change management II*' wordt gefinancierd samen met DfID en AusAID met als doelstelling het Ministerie van Landbouw, Irrigatie en Livestock te versterken ten einde betere diensten te kunnen verlenen aan boeren. De ondersteuning is zowel op technisch- als ook op management gebied. De Nederlandse bijdrage vindt plaats in het kader van het DFID programma '*Strengthening Agricultural Sector in Afghanistan*' (SASA). Binnen SASA zal Nederland naast de CMII component ook bijdragen aan de *Eco-agriculture, Community Resilience and Environmental Management* component, dat uitgevoerd wordt door *United Nations Environmental Program* (UNEP). De Nederlandse bijdrage aan SASA loopt tot 2016 en zal hierna niet voortgezet worden.

- Het doel van het 'Food Security and Reconstruction through WFP' (FFA) is het verbeteren van de voedselzekerheid voor kwetsbare groepen door het toepassen van een *food for assets* strategie. Het project richt zich op de Afghaanse ontheemden in verschillende delen van het land. De Nederlandse bijdrage is voorlopig voor twee jaar (2013-2014); vervolgfianciering zal worden overwogen indien de ontwikkelingen in Afghanistan daar aanleiding voor geven en er voldoende budgettaire ruimte voor is vanaf 2015.

### **Verbetering ondernemingsklimaat**

- Het 'National Agricultural Education College' (NAEC) in Kaboel is een samenwerkingsverband tussen de post, het Ministerie van Economische Zaken en de Wageningen Universiteit om Afghaanse studenten op te leiden tot docenten voor landbouw hogescholen in heel Afghanistan. Daarnaast wordt leerplanontwikkeling voor landbouwonderwijs ondersteund. Het NAEC is in 2012 officieel geopend. Nederland is hierdoor een vooraanstaande donor op het gebied van landbouwonderwijs geworden. De bouw van het nieuw gebouw van de NAEC is in 2013 ter hand genomen. Deze fase van het project loopt tot 31 oktober 2016. Hierna moet samen met het Afghaanse Ministerie van Onderwijs worden gewerkt aan een duurzame overdracht van NAEC.

### **Kanalen**

Continuering van inzet van middelen via multi donor trust funds (MDTF's) zoals ARTF & LOTFA en waar mogelijk uitbreiding daarvan. Mogelijk wordt in 2015 het MDTF van de UNDP op *Justice & Rule of Law* operationeel en zou een alternatief kunnen zijn voor de aflopende financiering van het *National Area-Based Development Programme* (NABDP/UNDP). Ook andere VN kanalen worden bezien, zoals *UN-Women*, indien aan voldoende randvoorwaarden wordt voldaan. Gedelegeerde partnerschappen zoals met GIZ hebben hun waarde bewezen en kunnen waar mogelijk worden uitgebreid, bijvoorbeeld met de Denen.

Ten slotte zal de post inzetten op versterking van Afghaanse maatschappelijke organisaties die zich richten op Veiligheid en Rechtsorde met als specifiek aandachtspunt mensen- en vrouwenrechten. Het Nederlandse maatschappelijk middenveld is al actief in Afghanistan. Het is dus zaak om in goed overleg met de verschillende partners strategische keuzes te maken.

### **Maatschappelijk middenveld**

Het Nederlandse maatschappelijk middenveld dat actief is in Afghanistan wordt ondersteund vanuit diverse fondsen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: MFS II & FLOW & NAP1325 en de Wederopbouw Tender. De post faciliteert het bij elkaar brengen van de diverse organisaties die in Afghanistan actief zijn en wil dergelijke consultaties en/of afstemmingsronden op geregelde basis organiseren. Het is van belang om aan afstemming onder de organisaties te werken, om zodoende synergie te vergroten en meerwaarde te zoeken. Het is van belang om met het maatschappelijk middenveld verder te werken, juist om de overheidsstructuur onzeker is gezien de transitie en de aanstaande verkiezingen. De relevante instrumenten zijn:

- FLOW: De meeste FLOW programma's werken in meerdere landen, waaronder in Afghanistan en worden uitgevoerd door INGOs. Looptijd 2012-2015.
- NAP1325: Oxfam Novib, Cordaid en GenderConcerns voeren programma 'Bayan' uit ter bevordering van publieke debat over positie van de vrouw in de maatschappij.
- MFSII: Van 2011 – 2015 zijn er vier MFS II allianties actief in Afghanistan. De uitvoerende NL NGOs zijn: Oxfam Novib, Cordaid, Hivos, ICCO.
- Wederopbouw Tender: Vijf NL organisaties: Oxfam Novib, Save the Children, Care, IRC en ZOA hebben projecten in uitvoering met financiering uit de Wederopbouw Tender. Looptijd 2012-2017.

### **4.3 Afbouw in activiteiten**

De projecten/activiteiten portefeuille zal drastisch worden ingekrompen van 44 activiteiten in 2013 naar ± 10 activiteiten (inclusief ARTF, LOTFA en ANA (national army) per 2015 en verder. Complementair aan de lopende programma's met het maatschappelijk middenveld zal de post de intensivering van V&R en Gender/Vrouwenrechten vormgeven door een op te zetten decentraal

Afghanistan fonds. Hiermee behoudt de post flexibiliteit en middelen om op strategische en gecoördineerde wijze deze agenda te bevorderen in Afghanistan.

Deze relatief snelle afbouw van de portefeuille is realistisch omdat alle GPTM activiteiten in Kunduz (11) en een groot aantal activiteiten (ex-Uruzgan en overige wederopbouw activiteiten) in 2014 eindigen.

Samengevat: Voedselzekerheid wordt uitgefaseerd, evenals Goed Bestuur, Private Sector Development (Office)/economische ontwikkeling. Projecten in Uruzgan worden overgedragen aan lokale autoriteiten met nadruk op duurzaamheid.

## **5. Overige instrumenten van buitenlands beleid**

### **5.1 Consulair**

De consulaire dienstverlening richt zich vooral op (beperkte) visumverlening. Slechts die aanvragen waarbij voor Nederland een wezenlijk belang is gemoeid, worden in Kaboel in behandeling genomen. Alle overige aanvragers worden door verwezen naar Nederlandse vertegenwoordigingen in de regio. Op basis van de uitkomst van de bezuinigingsplannen voor de post zal moeten worden bekeken of de post zich zal kunnen laten vertegenwoordigen door een Schengenpartner in Kaboel.

### **5.2 Migratie en gedwongen terugkeer**

Werkzaamheden binnen het migratiedossier richten zich vooral op het faciliteren van gedwongen terugkeer van uitgewezen Afghaanse asielzoekers en activiteiten die daarmee verband houden. Hieronder valt het informeren van de Afghaanse autoriteiten over terugkeerders, het leveren van input voor het ambtsbericht, het coördineren van medische overdrachten en het uitzetten en begeleiden van vertrouwensonderzoeken (in relatie tot 1F zaken). Daarnaast wordt in samenwerking met de International Organization for Migration (IOM) en een 4-tal andere (veelal Nordics) landen getracht een terugkeerfaciliteit op te zetten voor alleenstaande minderjarigen (ERPUM).

### **5.3 Cultuur en sport**

De post tracht door creatief gebruik te maken van eigen faciliteiten, zoveel mogelijk culturele activiteiten in Afghanistan te ondersteunen, bijvoorbeeld door expositieruimte aan te bieden, masterclasses te organiseren met Nederlandse docenten via VTC en door het bieden van een platform aan jonge gemotiveerde kunstenaars, debaters via het ambassadenetwerk en de FB pagina van de post. Sport (vooral voetbal) is een bij uitstek geschikt middel om grote groepen van de bevolking te bereiken. De post onderzoekt de mogelijkheden om Afghanistan op te nemen in het World Coaches programma.

## **6. Financiële gevolgen**

Financiële gevolgen ODA 2014-2017 in € (artikel, omschrijving beleidsthema)

<b>Afghanistan</b>		
Budget 2014-2017		
4.3	Rechtstaatontwikkeling, wederopbouw, vredesopbouw, versterkte legitimiteit van democratische structuren en tegengaan van corruptie	83.158.000
<b>Totaal</b>		<b>83.158.000</b>

**Bijlage I****Lijst met afkortingen**

AIHRC	Afghan Independent Human Rights Commission	MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and
ALP	Afghan Local Policy	NATO	North Atlantic Treaty Organisation
ANDS	Afghan National Development Strategy	NCH	NL Centrum voor Handelsbevordering
ANSF	Afghan National Security Forces	NGO	Non-Governmental Organisation
APRP	Afghan Peace, Reconciliation and Reintegration Program	NJP	National Justice Program
ARTF	Afghanistan Reconstruction Trust Fund	NJSS	National Justice Sector Strategy
ASGP	Afghan Subnational Governance Program	NPP	National Priority Programme
CPJP	City Police and Justice Project	NTM-A	NATO Training Mission Afghanistan
ECC	Electoral Complaints Commission	OEF	Operation Enduring Freedom
EU	European Union	OMF	Opposing Military Forces
EUPOL	European Union Police Mission	PRT	Provincial Reconstruction Team
GDP	Gross Domestic Product	PSDO	Private Sector Development Office
GIRoA	Government of the Islamic Republic of Afghanistan	SSA	Sub Sahara Africa
HPC	High Peace Council	UN	United Nations
IMF	International Monetary Fund	UNAMA	United Nations Assistance Mission to Afghanistan
IC	International Community	UNDP	United Nations Development Programme
IDLG	Independent Directorate for Local Government	USAID	United States Agency for International Development
IEC	Independent Election Commission	USDA	United States Department of Agriculture
ISAF	International Security Assistance Force	USFOR-A	United States Forces in Afghanistan
LOTFA	Law and Order Trust Fund Afghanistan	WB	World Bank
MAIL	Ministry of Agriculture, Irrigation and Livestock	WBDBR	World Bank Doing Business Ranking
MASP	Multi-Annual Strategic Plan		
MDG	Millennium Development Goal		
MDTF	Multi Donor Trust Fund		
MoD	Ministry of Defence		
MoEC	Ministry of Economy		
MoF	Ministry of Finance		
MoI	Ministry of Interior		
MoWA	Ministry of Women's Affairs		