



## **Tussentijdse Evaluatie**

De geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan

## **Samenvatting**

Dit is de tussentijdse evaluatie van de geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan over de periode van de start in 2011 tot en met 31 december 2012.

Naar aanleiding van de motie Peters/Pechtold (april 2010) heeft de regering met een artikel 100-brief de Kamer op 7 januari 2011 geïnformeerd over de missie. Doel van de missie is om in het kader van de transitie – de geleidelijke overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van ISAF naar de Afghaanse overheid – een bijdrage te leveren aan de kwalitatieve verbetering van het lagere kader (ISAF) en het midden en hoger kader (via EUPOL) van de Afghaanse civiele politie en versterking van de justitiële keten. Dit gebeurt op provinciaal niveau in Kunduz en op landelijk niveau in Kaboel. In Mazar-e-Sharif zijn onder meer vier F16's gestationeerd voor bescherming en het verzamelen van inlichtingen voor de missie.

De internationale gemeenschap is sinds 2001 intensief betrokken bij Afghanistan. In 2010 zijn er afspraken gemaakt met de Afghaanse overheid over het transitieproces dat in 2014 moet zijn voltooid. Naast de veiligheid zijn er meer uitdagingen voor de Afghaanse overheid. De sociaaleconomische wederopbouw, het respecteren en naleven van mensenrechten, betere regionale betrekkingen met de buurlanden en verzoening met de Taliban moeten Afghanistan een duurzame vrede en welvaart brengen. Alhoewel de veiligheidssituatie in geheel Afghanistan precair blijft, is in Kunduz het aantal geweldsincidenten ten opzichte van 2010 afgenomen.

De doelstelling van de missie is uitgewerkt in vier thema's met bijbehorende activiteiten. In de stand van zakenbrieven aan het parlement is gerapporteerd over de voortgang aan de hand van deze thema's en ook in de evaluatie is deze indeling gevolgd.

### *Civiele politie*

Met de achtweekse basisopleiding voor de politie is de nieuwe norm gezet in Afghanistan. De missie voegt daar ook nog een tienweekse vervolgopleiding aan toe, bestaande uit lessen en praktijkbegeleiding. Door Afghaanse trainers op te leiden kan het werk steeds meer aan de Afghanen worden overgelaten. Het midden en hoger kader van de politie wordt door EUPOL met specialistische opleidingen getraind en intensief gementord en geadviseerd.

### *Samenwerking politie-aanklager*

De Nederlandse praktijktrainers EUPOL en GIZ hebben zich op gecoördineerde wijze ingespannen om de samenwerking tussen de politie en justitie te verbeteren. Door diverse trainingen, mentoring van aanklagers en gezamenlijke bijeenkomsten van politieofficieren en aanklagers is zowel de kwaliteit als de samenwerkingsgerichtheid van de rechercheurs en officieren van justitie verbeterd. Met de door EUPOL ontwikkelde scenariotrainingen is verder gewerkt aan de praktische implementatie van de opgedane kennis en is de verbinding tussen politie en justitie verder versterkt.

### *Justitiesector*

Rechters, aanklagers, advocaten en *huqooq* medewerkers hebben trainingen en praktijkbegeleiding gekregen, waardoor hun kennis en capaciteiten zijn toegenomen. Ook heeft Nederland infrastructurele ondersteuning geboden door de bouw van justitiekantoren en een lokaal voor rechtsbijstand ten behoeve van de gevangenis in Kunduz. Met Nederlandse steun aan de lokale Orde van Advocaten is

het aantal advocaten substantieel toegenomen en zijn er meer vrouwelijke advocaten werkzaam in Kunduz.

*Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem*

Verschillende programma's richten zich op het informeren van de bevolking over hun rechten en de verantwoordelijkheden van rechtsinstellingen, zoals wekelijkse radioprogramma's, het geven van juridisch advies aan dorpsraden en het op lokaal niveau aandacht besteden aan de rechten van de vrouw bij het oplossen van conflicten. Er zijn indicaties dat vrouwen steeds meer toegang tot het rechtssysteem vinden en dat rechters vaker uitspraak doen in gevoelige familie zaken.

Een constatering bij alle thema's is dat de activiteiten tot kwantificeerbare resultaten hebben geleid. Op dit moment is het echter nog te vroeg voor een oordeel over de duurzaamheid van de resultaten. De Nederlandse activiteiten in 2011 en 2012 hebben een bijdrage geleverd aan de capaciteitsversterking van de politie en de justitiële sector, maar duidelijk is dat organisatieverandering en mentaliteitsverandering een kwestie van lange adem zijn. Daarom heeft de missie veel aandacht besteed aan duurzaamheid van de trainingsactiviteiten, door het opleiden en begeleiden van Afghaanse trainers en staf.

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Algemeen	5
1.2	Doelstelling Tussentijdse Evaluatie	5
1.3	Structuur	5
<b>2</b>	<b>Totstandkoming politietrainingsmissie en gronden voor deelneming</b>	<b>5</b>
2.1	Ontstaan van de missie	5
2.2	Beschrijving van de missie	6
2.3	Nederlandse doelstellingen	7
2.4	Mandaat en rechtsbasis	8
<b>3</b>	<b>De Afghaanse context</b>	<b>8</b>
3.1	Politiek en samenleving	8
3.2	Internationale inspanning	12
3.3	Veiligheidssituatie	13
<b>4</b>	<b>Voortgang van de missie</b>	<b>15</b>
4.1.1	Doelstellingen	15
4.1.2	Metingen	15
4.2	Civiele politie	16
4.2.1	Basisopleiding	16
4.2.2	Aanvullende praktijktraining	17
4.2.3	Community Policing	18
4.2.4	Alfabetisering	19
4.2.5	Versterking midden- en hoger kader	19
4.3	Samenwerking politie-aanklager	24
4.4	Justitiesector	26
4.5	Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem	28
<b>5</b>	<b>Financieel</b>	<b>30</b>
<b>6</b>	<b>Overige aspecten</b>	<b>31</b>
6.1	Rules of Engagement en geweldsinstructie	31
6.2	Bevelsstructuur	31
6.3	Deelnemende landen en invloed	32
6.4	Risico's	33
6.5	Force protection	34
6.6	Geschiktheid, beschikbaarheid en inzetduur	35
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>37</b>
	<b>Lijst van afkortingen</b>	

# 1 Inleiding

## 1.1 Algemeen

In Afghanistan staat de periode tot en met 2014 in het teken van transitie: de Afghanen nemen in het hele land de verantwoordelijkheid voor de veiligheid over van de NAVO-missie ISAF. Nederland ondersteunt dit proces met een geïntegreerde politietrainingsmissie ter versterking van de civiele politie en de justitiële keten (*rule of law*) in Afghanistan, met name in Kaboel en Kunduz.

Met deze tussentijdse evaluatie wordt verantwoording afgelegd over de voortgang van de missie vanaf de start in 2011 tot en met december 2012. Daarbij wordt ook de bredere Afghaanse context in die periode beschreven.

## 1.2 Doelstelling Tussentijdse Evaluatie

Het doel van deze tussentijdse evaluatie is, met inachtneming van de aandachtspunten van het Toetsingskader, antwoord te geven op de vraag: Wat is eind 2012 de voortgang van de geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan, afgezet tegen de doelstellingen? De evaluatie spreekt zich niet uit over de politieke besluitvorming over de politietrainingsmissie, maar hanteert het besluit als uitgangspunt.

## 1.3 Structuur

Deze evaluatie geeft in hoofdstuk 2 allereerst de basis van de missie weer: welke nationale overwegingen liggen ten grondslag aan de missie, welk internationaal mandaat is van toepassing en welke doelstellingen streeft Nederland na. Vervolgens beschrijft hoofdstuk 3 de context waar de Nederlandse missie in Afghanistan mee te maken heeft en gaat hierbij vooral in op de politieke en veiligheidssituatie. De kern van deze evaluatie is hoofdstuk 4. Hierin wordt omschreven welke inspanningen de politietrainingsmissie tot eind 2012 heeft geleverd en in hoeverre die inspanningen bijdragen 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. Ieder thema wordt afgesloten met een subconclusie. Hoofdstuk 5 gaat kort in op de financiële aspecten van de missie. Hoofdstuk 6 behandelt de maatregelen die de internationale gemeenschap en Nederland hebben getroffen om te kunnen functioneren in de complexe Afghaanse context. De evaluatie wordt afgesloten met een aantal eindconclusies.

# 2 Totstandkoming politietrainingsmissie en gronden voor deelneming

## 2.1 Ontstaan van de missie

Fundament voor de missie vormde de motie Peters/Pechtold van april 2010 waarin het demissionaire kabinet Balkenende IV werd verzocht om de behoefte op het gebied van civiele politietraining- en opleiding in Afghanistan in kaart te brengen en conform het Toetsingskader de Kamer te informeren hoe Nederland daar mogelijk in kon voorzien.

Uit de inventarisatie van het demissionaire kabinet bleek dat er veel vraag bestond naar ondersteuning van het transitieproces, waarbij de verantwoordelijkheid voor de veiligheid geleidelijk wordt overgedragen aan het Afghaanse veiligheidsapparaat. Zowel de NAVO als de EU realiseerden zich dat meer nadruk op het trainen van de politiemacht wenselijk was. Zij richtten zich daarom op een kwalitatieve verbetering van het lagere kader (NAVO) en het midden en hoger kader (EUPOL) 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.

De bevindingen van het 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 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.

De toezegging dat agenten niet voor offensieve doeleinden mochten worden ingezet, maakte, in aanvulling op 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 het geven van 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 geplaatst zouden worden in de provincie Kunduz.

## **2.2 Beschrijving van de missie**

De politietrainingsmissie is 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 kent een sterkte van maximaal 545 personen (civiele en militaire trainers, marechaussees, politiefunctionarissen en civiele experts), die als volgt over de verschillende programma's in Kunduz, Mazar-e-Sharif en Kaboel zijn verdeeld:

Bijdrage aan ISAF en NTM-A van 500 personen:

- 6 *Police Operational Mentor and Liaison Teams* (POMLTs), in totaal 165 personen (30 marechaussees, 135 militairen);
- 20 basis politietrainers (marechaussees);
- 125 militairen in de ondersteuningsstaf (logistieke medewerkers, medici etc.);
- F-16 gevechtsvliegtuigen, inclusief 120 militairen in de ondersteuningsstaf;
- 70 personeel voor militaire staven en overige eenheden.

Bijdrage aan EUPOL van maximaal 45 personen (en evt. additionele experts):

- 40 politiefunctionarissen;
- 5 juridische experts;

In Kunduz zijn politietrainers actief die een achtweekse basisopleiding verzorgen en POMLTs die een tienweekse aanvullende opleiding tijdens de praktijk verzorgen.

Nederland levert daarnaast politiefunctionarissen en *rule of law* medewerkers aan de EUPOL-missie in Kunduz en Kabul. In Kunduz mentoren en trainen zij het midden- en hoger kader van de politie en ook rechters, advocaten en openbaar aanklagers. Daarnaast dragen zij in Kaboel bij aan de institutionele versterking van het Afghaanse politieapparaat, verbetering van de positie van politievrouwen en de ontwikkeling van het *Staff College* en de *Criminal Investigation Department*-faculteit.

In aanvulling op deze activiteiten ontplooit Nederland een *rule of law*-programma, waarin aandacht wordt besteed aan betere aansluiting tussen werkzaamheden van politie en justitie, versterking van de kwaliteit van de justitiële sector en meer bewustwording van de bevolking over haar rechten en mogelijkheden om toegang te krijgen tot het recht. Er wordt steun gegeven aan initiatieven op nationaal niveau en in de provincie Kunduz, zoveel mogelijk aansluitend bij initiatieven van andere actoren.

Om de inzet van de politietrainers te ondersteunen zijn militairen in Kunduz ingezet, onder meer voor de medische en logistieke ondersteuning en de inlichtingenpositie. Vier F16's zijn met ondersteunend personeel in Mazar-e-Sharif in het Noorden van Afghanistan gestationeerd. Deze zijn primair bedoeld voor de bescherming van het Nederlandse personeel van de politietrainingsmissie maar hebben ook een internationale ISAF taak. Zij levert steun aan internationale partners en ANSF in noodsituaties.

### **2.3 Nederlandse doelstellingen**

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 Afghanistan 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 bestending 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.”

Het conceptuele raamwerk dat voor de geïntegreerde politietrainingsmissie is ontwikkeld - op basis van de (aanvullende) artikel 100-brief - is operationaaliseerd

in het *Comprehensive Mission Design* (CMD), dat stoelt op vier samenhangende thema's: Deze thema's zijn gebaseerd op elementen uit de (aanvullende) artikel 100-brief, namelijk de nadruk op kwaliteit van de politietraining, het inzetten van civiele politie voor civiele zaken en het investeren in de rechtsketen.

Conform de afspraken tussen Afghanistan en de internationale gemeenschap beslaat het proces van transitie de periode 2011–2014. De Nederlandse bijdrage is gericht op het ondersteunen van dit proces. Daarom is besloten de Nederlandse bijdrage te leveren in de periode van medio 2011 tot medio 2014.

## **2.4 Mandaat en rechtsbasis**

De Nederlandse inzet is onderdeel van de bredere internationale inspanning op het gebied van veiligheid en rechtsstaat in Afghanistan. De specifieke rechtskaders zijn voor ISAF en EUPOL enigszins verschillend, alhoewel dat op de praktische samenwerking tussen beide organisaties geen invloed heeft.

### *International Security Assistance Force (ISAF)*

De rechtsgrond voor ISAF wordt gevormd door een autorisatie van de VN Veiligheidsraad op basis van hoofdstuk VII van het VN Handvest. Deze autorisatie wordt jaarlijks verlengd. De meest recente verlenging vond plaats in resolutie 2069 van 9 oktober 2012. 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.

### *De Europese Politietrainingsmissie Afghanistan (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. In 2012 is de missie verlengd tot eind 2014. De VN Veiligheidsraad heeft in Resolutie 1746 de EU politiemissie verwelkomd.

## **3 De Afghaanse context**

### **3.1 Politiek en samenleving**

De Afghaanse regering en de internationale gemeenschap hebben besloten in 2011 een transitieproces in te gaan. Tijdens de internationale conferentie in Kaboel van 20 juli 2010 meldde President Karzai ernaar te streven dat vanaf 2014 de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in geheel Afghanistan weer in Afghaanse handen is. Dit streven werd door de internationale gemeenschap gedeeld en ondersteund. Om succesvolle transitie mogelijk te maken, is door de internationale gemeenschap de afgelopen periode fors geïnvesteerd in de verdere uitbreiding en



training van het Afghaanse veiligheidsapparaat (*Afghan National Security Forces – ANSF*). Dit heeft het mede mogelijk gemaakt dat op 31 december 2012 tranche vier van de transitie is afgekondigd en dat de Afghanen zelf nu verantwoordelijk zijn voor het handhaven van de veiligheid in 84% van Afghanistan. Van de 34 Afghaanse provincies vallen nu 23 provincies, waaronder Kunduz, qua veiligheid geheel onder de verantwoordelijkheid van de Afghanen.

#### *Politieke ontwikkelingen/verkiezingen*

Een stabiel Afghaans kabinet dat kan rekenen op het vertrouwen en acceptatie van de bevolking is essentieel voor succesvolle transitie. Bij aanvang van de geïntegreerde politietrainingsmissie bestond het Afghaanse kabinet nog niet uit een voltallige ministersploeg. Hiervan was pas sprake in maart 2012. Naast veiligheid is ook op terreinen als wederopbouw en ontwikkeling de afgelopen twee jaar duidelijk te zien dat de Afghaanse overheid steeds meer een leidende rol op zich neemt. Dit is bekrachtigd tijdens de Tokyo conferentie in juli 2012 waar door donoren niet alleen steun werd toegezegd aan de ontwikkeling van Afghanistan, maar waar ook afspraken zijn gemaakt over de verantwoordelijkheden van de Afghaanse regering.

Terwijl aan het begin van de missie de Afghaanse regering nog te maken had met de nasleep van de parlementsverkiezingen van 2010, is de focus in 2012 verschoven naar de voorbereiding van de Afghaanse presidentsverkiezingen in 2014. De Afghaanse regering heeft zich gecommitteerd aan electorale hervormingen. Belangrijkste hervormingen hierbij zijn de herziening van de kieswet en het aannemen van een wetsvoorstel over de structuur van de electorale instanties en het uitvoeren van kiezersregistratie.

#### *Mensenrechten*

Op het gebied van mensenrechten is de afgelopen twee jaar beperkte vooruitgang geboekt. Vooral de positie van vrouwen, religieuze en etnische en minderheden blijft zorgelijk. Mensenrechten zijn weliswaar verankerd in de grondwet en nationale wetgeving, maar er is nog een lange weg te gaan naar daadwerkelijke naleving in de praktijk. Op het gebied van vrouwenrechten is de afgelopen anderhalf jaar desalniettemin enige vooruitgang geboekt. De participatie van vrouwen in politieke processen is toegenomen: er zijn meer vrouwen die zich kandidaat stellen voor de parlementsverkiezingen en vrouwenrechtenorganisaties werken beter samen, waardoor zij een sterkere stem hebben. Het bewustzijn van en kennis over vrouwenrechten onder de Afghaanse bevolking blijft desondanks beperkt. Ook op het gebied van wetgeving ter uitbanning van geweld tegen vrouwen is nog een lange weg te gaan. Het UNAMA rapport van december 2012 over geweld tegen vrouwen bevestigt dit beeld: er worden kleine stappen gezet (toenemend aantal meldingen en veroordelingen van geweld tegen vrouwen), maar er moet nog veel worden gedaan om de positie en rechten van vrouwen daadwerkelijk te waarborgen in de Afghaanse wetgeving en maatschappij.

Uit rapporten van de *Afghan Independent Human Rights Commission* (AIHRC) en de *Open Society Foundation* (maart 2012) en rapporten van UNAMA (oktober 2011 en januari 2013) blijkt dat de behandeling van gevangenen nog steeds een punt van grote zorg blijft. Uit de rapportages komt naar voren dat in meerdere gevangenissen sprake is geweest van martelingen en mensonterende behandeling van gevangenen. Als reactie op het meest recente rapport van de *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) heeft ISAF reeds in 2012 besloten geen gevangenen over te dragen aan instellingen die in de rapporten worden genoemd. Daarnaast wordt

gewerkt aan een strenger volgsysteem. Nederland draagt in Kunduz geen gevangenen over.

De AIHRC heeft de afgelopen twee jaar een belangrijke en kritische rol gespeeld op het gebied van mensenrechten. Het besluit van president Karzai in december 2011 om de termijn van drie commissarissen van de AIHRC niet te verlengen oogstte felle publieke kritiek. Sindsdien is er geen vooruitgang geboekt in het benoemingsproces voor drie nieuwe commissarissen. De internationale gemeenschap blijft aandringen op een transparant en inclusief proces waarin zowel AIHRC als het maatschappelijk middenveld betrokken worden.

De Afghaanse overheid heeft zich tijdens de Tokyo conferentie in juli 2012 gecommitteerd aan het doorvoeren van hervormingen op het gebied van mensenrechten (onder andere het verbeteren van toegang tot rechtspraak en implementatie van de wet voor de uitbanning van geweld tegen vrouwen en van het nationale actieplan voor vrouwen). Onder meer om dit proces te ondersteunen heeft Nederland mensenrechtenexperts gedetacheerd bij de EU, EUPOL en ISAF.

#### *Verzoening*

Nog evenzeer als bij de aanvang van de missie blijven verzoening en een politieke oplossing essentieel voor duurzame vrede en stabiliteit in Afghanistan. Er is de laatste twee jaar weinig vooruitgang geboekt met betrekking tot verzoening tussen de Afghaanse regering en de Taliban. Het verzoeningsproces kreeg een zware klap te verwerken met de dood van voorzitter Rabbani van de *High Peace Council* (HPC). Gesprekken die de VS met Taliban vertegenwoordigers voerden, werden voorjaar 2012 voorlopig opgeschort en plannen voor het openen van een politiek kantoor van de Taliban in Qatar werden niet verwezenlijkt. Ook werden geplande bezoeken tussen Afghanistan en Pakistan in augustus 2012 afgelast wegens oplopende spanningen over grensbeschietingen.

Inmiddels heeft Salahuddin Rabbani het voorzitterschap van zijn vader overgenomen en lijkt de HPC voorzichtig nieuwe stappen te zetten in het verzoeningsproces. De belangrijkste bijeenkomsten die in de afgelopen periode plaatsvonden waren het bezoek van de HPC in november 2012 aan Pakistan en de bijeenkomst in het Franse Chantilly eind 2012, georganiseerd door een Franse denktank om de dialoog tussen verschillende Afghaanse partijen te faciliteren. Recentelijk is sprake van voorzichtige toenadering tussen Pakistan en Afghanistan, in de vorm van bilaterale bezoeken. Betrokkenheid van de regio is, zoals ook aangegeven door het ICG rapport van maart 2012, noodzakelijk voor duurzame stabiliteit en vrede in Afghanistan.

Ondanks deze eerste voorzichtige stappen in de goede richting, blijft het verzoeningsproces een proces van de lange adem. Centraal blijft staan dat het verzoeningsproces Afghaans geleid is, met de internationale gemeenschap in een ondersteunende rol.

Het re-integratieprogramma APRP, waaraan Nederland een eenmalige financiële bijdrage van twee miljoen euro heeft geleverd, is de afgelopen twee jaar op gang gekomen, na enige opstartproblemen. Het totale aantal re-integranten tot en met eind 2012 is opgelopen tot 6193. Dit aantal re-integranten is een stap in de goede richting, maar is nog beperkt; veel Afghaanse strijders zijn waarschijnlijk afwachtend en pas bereid de wapens neer te leggen als een politieke oplossing in

zicht is. Inmiddels is , mede op aandringen van Nederland, een team van onafhankelijke evaluatoren begonnen met de 'mid term' evaluatie van het APRP.

#### *Regionale betrekkingen*

De regionale betrekkingen van Afghanistan blijven complex. Het land streeft ernaar de banden met landen in de regio te versterken. Buurlanden zoals Pakistan, India en Iran willen dit formeel ook, maar hebben concurrerende strategische agenda's. Er zijn veel initiatieven ontplooid, die tot op heden niet erg succesvol zijn geweest. Desondanks is er voorzichtige vooruitgang geboekt in 2012. Pakistan, Afghanistan en Iran zijn een gezamenlijke strategie voor de integrale aanpak van de Afgaanse vluchtelingenproblematiek overeengekomen.

Een ander relatief succesvol initiatief is het 'Heart of Asia' proces dat in 2011 gang is gezet na de Istanbul conferentie in november 2011. Tijdens de meest recente ministeriele conferentie in het kader van dit initiatief, op 14 juni 2012 in Kaboel, maakten 14 regionale partners afspraken over het verdiepen van de onderlinge samenwerking. Zo zullen regelmatige politieke consultaties tussen Afghanistan en buurlanden gehouden worden en meer coherentie tussen verschillende regionale initiatieven/organisaties worden nagestreefd. Ook zijn er diverse vertrouwenwekkende maatregelen ('*confidence building measures*') genomen.

Een aantal landen probeert een faciliterende rol te spelen in het regionale toenaderingsproces. In november 2012 vond bijvoorbeeld een tripartiet overleg op ambtelijk niveau plaats tussen China, Pakistan en Afghanistan over terrorismebestrijding en het vredesproces. Ook kwam China in 2012 een '*strategic partnership*' overeen met Afghanistan. Andere landen zoals Turkije en het VK houden eveneens met regelmaat tripartiete overleggen met Afghanistan en Pakistan. In december 2012 heeft er -voor het eerst sinds 2010- een trilaterale topbijeenkomst in Turkije plaatsgevonden.

Nederland benadrukt, evenals de EU, dat dit proces van regionale toenadering valt of staat met regionaal *ownership*, zowel politiek als financieel. De EU kan mogelijk ondersteuning bieden, maar het initiatief moet uit de regio zelf komen.

### 3.2 Internationale inspanning

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. In april 2009 werd overeengekomen dat de NAVO zich zou richten op de training van Afghanen op trainingscentra van de NAVO trainingsmissie in Afghanistan (NTM-A) en de begeleiding en *training on the job* door ISAF. Daarmee wordt beoogd de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in de periode 2011-2014 geleidelijk over te dragen van de internationale gemeenschap naar de Afghanen.

De EU-politiemissie (EUPOL) in Afghanistan is in 2007 formeel van start gegaan. In het voorjaar van 2010 werd besloten dat de missie zich zou toeleggen op de uitvoering van het *City Police and Justice Programme* (CPJP) in twaalf provincies buiten de hoofdstad, waaronder Kunduz, om zo ook op provinciaal niveau bij te dragen aan het behalen van de transitiedoelstellingen. EUPOL voert in Afghanistan geen politietaak uit en verstrekt op de Afghaanse behoefte afgestemde mentor-, advies- en trainingstrajecten aan leden van de ANP en de justitiële keten.

De EU zet zich verder in voor het bevorderen van mensenrechten, vrouwenrechten, goed bestuur en de implementatie van de afspraken gemaakt tijdens de Tokyo conferentie in juli 2012. Begin 2012 zijn de onderhandelingen gestart tussen de EU en Afghanistan over een samenwerkingsovereenkomst voor partnerschap en ontwikkeling. Doel van de overeenkomst is te komen tot een raamwerk voor de lange termijn betrokkenheid van de EU bij Afghanistan, waarbij een breed scala aan samenwerkingsterreinen zoals mensenrechten, economie, asiel, migratie en ontwikkelingssamenwerking wordt opgenomen en de wederzijdse verantwoordelijkheden worden benadrukt.

De VN ontplooit een eigen missie in Afghanistan, de *UN Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA). Deze valt direct onder de *UN Department of Peacekeeping Operations* (DPKO). UNAMA heeft meer dan 1000 stafleden, van wie 80% Afghaans, en heeft naast het hoofdkwartier in Kaboel tientallen regionale kantoren. Aan het hoofd van UNAMA staat de *Special Representative of the Secretary-General* (SRSG) *for Afghanistan*, Jan Kubis, benoemd in 2011. De activiteiten van UNAMA richten zich op drie prioriteiten. Eerste prioriteit is het ondersteunen van de Afghaanse overheid bij de verkiezingen, het verzoenings- en politieke proces en regionale samenwerking. Tweede prioriteit is het bevorderen van de veiligheid van burgers en mensenrechten, met name rechten van vrouwen en kinderen, en het steunen van het maatschappelijk middenveld. Ten slotte is UNAMA co-voorzitter van de *Joint Coordination and Monitoring Board*, die de verschillende OS-inspanningen van internationale partners coördineert.

#### *Internationale resultaten in Afghanistan sinds 2001*

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

- Sinds 2004 is er een grondwettelijke verankering van de democratie, scheiding der machten en universele mensenrechten.
- De algemene rechtspositie van vrouwen is verbeterd.
- Er zijn ook positieve ontwikkeling 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. Voorbeelden:
  - Acht keer meer kinderen naar school dan in 2002 (nu 7,5 miljoen waarvan 37% meisjes).
  - De kindersterfte onder vijf jaar is met een kwart afgenomen sinds 2000 (136 per 1000 in 2000 naar 101 per 1000 in 2011).
  - 85% heeft binnen een uur toegang tot gezondheidszorg, in 2002 was dit 9%.
- Toegenomen economische activiteit; 8,4% economische groei in 2011.
- De Afgaanse veiligheidsdiensten zijn opgebouwd en getraind. Afghanen zijn bijna overal eerst verantwoordelijk voor de veiligheid in hun land, daarbij ondersteund door ISAF.
- De Afgaanse politie bestaat momenteel uit 148 500 functionarissen. Bijna tweederde daarvan is *Afghan Uniformed Police* (90.500).
- Het openbaar ministerie gegroeid van enkele tientallen tijdens de Taliban tot een huidige sterkte van 5000.
- Er is betere rechtsbijstand met inmiddels vier lokale afdelingen van de Orde van Advocaten; Kunduz had als eerste een regionaal kantoor.

Echter, bij deze positieve resultaten past de kanttekening dat verschillende omstandigheden de effectiviteit van de inzet hebben beperkt. Te denken valt aan de trage voortgang van het vredesproces, de veiligheidssituatie, de corruptie, de zwakke rechtstaat en positie van vrouwen. Voorts is het de vraag of de economische groei duurzaam is, aangezien deze ook samenhangt met de aanwezigheid van ISAF.

### 3.3 Veiligheidssituatie

Het conflict in Afghanistan bevindt zich in een strategische impasse. In de afgelopen jaren heeft geen van de belangrijke actoren in Afghanistan een doorbraak in het conflict weten te forceren. Het Afgaanse veiligheidsapparaat is weliswaar in staat om met steun van ISAF het veiligheidsniveau in grote delen van Afghanistan te handhaven, maar de opstandelingen zijn veerkrachtig en zetten hun strijd voort. Zij richten hun pijlen daarbij steeds meer op Afgaanse overheidsfunctionarissen. De opstandelingen in Noord-Afghanistan staan onder druk door de versterking van Afgaanse veiligheidstroepen in deze regio en de toename van het aantal tegen hen gerichte acties. Hoewel deze druk extra geweldsincidenten tot gevolg had, ligt het aantal geweldsincidenten in Noord-Afghanistan nog altijd op ongeveer drie tot vier procent van het totaal van Afghanistan.

De veiligheidssituatie in de provincie Kunduz heeft zich positiever ontwikkeld dan verwacht bij aanvang van de missie. Zo is het aantal geweldsincidenten sterker gedaald dan verwacht. Waar in 2008 en 2009 het aantal geweldsincidenten jaarlijks bijna verdubbelde, vlakke dit af in 2010 en lag het aantal geweldsincidenten in 2011 en 2012 een kwart lager dan in 2010.

Ook in Kunduz hebben incidenten plaatsgevonden waarbij specifiek Afgaanse overheidsfunctionarissen doelwit waren. De opstandelingen beogen daarmee aan te

tonen dat de Afghaanse overheid niet bij machte is de veiligheid te handhaven. Tevens beogen zij daarmee de samenwerking tussen de Afghaanse overheid en de Afghaanse burgers te voorkomen. Waar de Taliban in een reeks van zelfmoordaanslagen in 2010 en 2011 politieke kopstukken om het leven probeerde te brengen, is deze trend in 2012 een halt toegeroepen. Dit heeft geleid tot een actiever en zichtbaarder bestuur.

In februari 2012 braken in Kunduz rellen uit als gevolg van een incident rond koranverbrandingen. De opstandelingen hadden hier waarschijnlijk niet het voortouw in. De rellen waren eerder het gevolg van opruiende preken van lokale geestelijken.

De dreiging voor de Nederlandse missie verschilt per district van laag tot en met significant. Nog steeds is er sprake van delen van de provincie waar lokale milities of opstandelingen de overhand hebben. Hoewel de dreiging van zelfmoordaanslagen in de gehele provincie nog steeds significant is, is de dreiging in een aantal districten omlaag gebracht. De missie in Kunduz is tot op heden niet geconfronteerd met geweldsincidenten en is in staat geweest om vanuit Kunduz stad uit te rollen naar meerdere districten.

De factoren die in 2009 de veiligheidssituatie beïnvloedden zijn nog steeds van kracht. Ten eerste komt het geweld in Noord-Afghanistan niet alleen voort uit de activiteiten van opstandelingen maar vooral uit lokale conflicten. Deze zijn al dan niet verbonden met conflicten op nationaal politiek niveau. De conflicten hebben als belangrijk kenmerk een sterke verwevenheid tussen criminaliteit, opstandelingen, lokale machthebbers, lokale milities en overheidsfunctionarissen. Ze spelen bovendien in een etnisch diverse samenleving in Noord-Afghanistan. Vooral in de laatste twee jaar hebben de etnische Tadjieken, Turkmenen en Uzbekenen hun positie verbeterd ten opzichte van de gemarginaliseerde Pashtun. Deze etnische disbalans en daaraan verbonden politieke spanningen waren onverminderd een voedingsbodem voor de opstandelingen. Daarnaast zijn corruptie binnen de Afghaanse veiligheidsdiensten en overheid en slecht functionerende overheidsdiensten ook een belangrijke voedingsbodem voor opstandelingen. Ten tweede is Kunduz een belangrijke provincie voor grensoverschrijdende logistiek. Dit geldt niet alleen voor ISAF en opstandelingen maar vooral ook voor lokale machthebbers, drugs- en criminaliteitsnetwerken. Belangen worden daarbij nog steeds ook met wapens behartigd.

## 4 Voortgang van de missie

### 4.1.1 Doelstellingen

De hoofddoelstelling van de geïntegreerde politietrainingsmissie is het leveren van een bijdrage aan de opleiding en training van de civiele politie en de versterking van de justitiële keten, inclusief de justitiële instellingen, in Afghanistan (zie voorts de Artikel 100-brief van 7 januari 2011, Kamerstuk 27 925, nr. 415 en de aanvullende artikel 100-brief, Kamerstuk 27 925 nr 419).

Dit hoofddoel is uitgewerkt in vier thema's met bijbehorende activiteiten in een geïntegreerd missie-ontwerp (*Comprehensive Mission Design - CMD*), dat het Coördinerend Management Team (CMT) van de missie in Kunduz een kader biedt voor het realiseren van de missiedoelstellingen. Het CMD onderscheidt de volgende thema's:

1. *Civiele politie*: verbetering van de kwaliteit van de Afghaanse civiele politie, specifiek in de provincie Kunduz;
2. *Samenwerking politie-aanklager*: versterking van de samenwerking tussen de Afghaanse civiele politie en het justitieel apparaat, specifiek in de provincie Kunduz;
3. *Justitiesector*: verbetering van de kwaliteit van het justitiële apparaat/ systeem, specifiek in de provincie Kunduz;
4. *Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem*: vergroting van de bekendheid, acceptatie en toegankelijkheid van de civiele politie en het justitiële apparaat voor de lokale bevolking, in het bijzonder voor kwetsbare, etnische, sociale en religieuze minderheden in de provincie Kunduz.

### 4.1.2 Metingen

Het parlement wordt per kwartaal geïnformeerd over de voortgang van de politietrainingsmissie met stand van zakenbrieven. Deze brieven zijn gebaseerd op de voortgangsrapportages van het managementteam van de missie. Hierbij wordt vooral gekeken naar de zogenaamde *output* van de activiteiten. Daarnaast heeft Nederland de Afghaanse organisatie *Cooperation for Peace and Unity* (CPAU) verzocht om onafhankelijk onderzoek te doen naar de *outcome* en de *impact* van de Nederlandse inspanningen. Hierbij wordt gekeken naar welke verbeteringen de verschillende activiteiten in de dienstverlening door de politie en justitie instellingen hebben teweeggebracht en in hoeverre dit invloed heeft op het vertrouwen dat de bevolking heeft in de rechtsinstuties. Hiertoe is in het najaar van 2011 onderzoek gedaan naar de perceptie onder de bevolking van het functioneren van de rechtsketen in Kunduz. Ook heeft CPAU 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, waarover het parlement is geïnformeerd in de stand van zakenbrieven van maart 2012 en juni 2012 (Kamerstukken 27925, nr. 453 en nr. 461). Afgesproken is dat jaarlijks een voortgangsmeting zal worden uitgevoerd. De evaluatie van de missie in Uruzgan heeft immers laten zien hoe belangrijk het is om een nulmeting te maken, aan de hand waarvan de voortgang gemeten kan worden.

Zowel de informatie uit de voortgangsrapportages van het CMT als de voortgangsmeting door CPAU in 2012 is verwerkt in deze tussentijdse evaluatie. CPAU geeft in de rapportage aan voorzichtigheid te betrachten met het verbinden van conclusies aan de resultaten van de eerste voortgangsstudie. In het eerste jaar na het begin van de missie mogen geen grote veranderingen verwacht worden, gezien de grote uitdagingen waar het Afghaanse justitiesysteem mee kampt en de moeilijkheden om sociale veranderingen in een complex land als Afghanistan te meten. Bovendien zijn *outcome* en *impact* pas later waarneembaar dan de *output*. Desondanks geeft de eerste voortgangsmeting, zeker in samenhang met de nulmeting uit 2011, inzicht in hoe de perceptie van de bevolking in Kunduz over het functioneren van de politie en justitie zich ontwikkelt. Waar dit aansluit bij de opzet en vorm van deze evaluatie worden de bevindingen van CPAU genoemd. Hierbij moet worden aangetekend dat het per definitie gaat om een subjectieve meting. Factoren als de mate waarin sociaal wenselijk wordt geantwoord of geïnterviewden beïnvloed worden door anderen zullen onvermijdelijk een rol spelen.

## 4.2 Civiele politie

Doel van de Nederlandse bijdrage was om een kwaliteitsslag te maken in de opleiding van de politie om zo bij te dragen aan een situatie waarin de *Afghan National Security Forces* (ANSF) uiteindelijk zelf verantwoordelijk zijn voor de veiligheid.

Hiervoor wordt geïnvesteerd in de basisopleiding, de aanvullende opleiding en praktijkbegeleiding van agenten en onderofficieren. Daarnaast wordt het hoger en middenkader van de politie ondersteund door middel van opleidingen en begeleiding.

De missie heeft zich tijdens de evaluatieperiode ook tot doel gesteld Afghaanse trainers op te leiden, zodat de Afghaanse civiele politie in de toekomst in staat is zelf agenten te trainen.

Zowel Afghaanse als internationale partners van ISAF en EUPOL hebben zich herhaaldelijk positief uitgelaten over de Nederlandse geïntegreerde benadering van de politie en justitiële keten. Ook de bijzondere elementen gericht op kwalitatieve verbeteringen van de Nederlandse aanpak worden geroemd.

### 4.2.1 Basisopleiding

Een goed functionerend politieapparaat is een belangrijke voorwaarde voor het functioneren van de rechtsstaat. De missie richt zich daarom op het verhogen van het opleidingsniveau en het beter functioneren in de dagelijkse praktijk van de politie. De basispolitieopleiding van de AUP (*Afghan Uniformed Police*) agenten valt onder verantwoordelijkheid van NTM-A, en duurt – mede op basis van Nederlandse inspanningen – acht weken (*Initial Police Training Course*, IPTC). Deze opleiding wordt in Kunduz verzorgd op het Duitse politietrainingscentrum (PTC); Nederlandse KMar-trainers werken hieraan mee.

Gegeven de focus van de missie op kwaliteitsverbetering was het streven bij aanvang van de missie om de duur van de NTM-A basisopleiding te verlengen van zes naar acht weken. Hiervoor hebben Nederlandse instructeurs in samenwerking



met NTM-A en EUPOL achtweekse trainingscurricula ontwikkeld, die zijn geaccepteerd en geaccrediteerd door het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en nog voor begin van de opleiding door Nederlanders zijn ingevoerd voor alle NTM-A trainingen in Afghanistan. In de curricula is ook aandacht gegeven aan elementen als mensenrechten, vrouwen- en kinderrechten en integriteit.

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 (*IPTC Reform*). In verband met een aangepaste behoeftestelling op het PTC is eind 2011 het aantal KMar-trainers van 20 teruggebracht naar tien.

In de evaluatieperiode heeft Nederland 254 agenten, waaronder tien vrouwelijke agenten, voorzien van een basisopleiding. Vanaf het begin van de missie is aandacht besteed aan genderaspecten en de opleiding van vrouwelijke AUP-agenten. In alle cursussen werd aandacht besteed aan de rechten van vrouwen. Voor wat betreft de opleiding van vrouwelijke agenten werd gestart met het geven van een aantal specifieke cursussen en vanaf medio 2012 werd begonnen met een basisopleiding voor vrouwen. Datzelfde jaar is ook een tweede basisopleiding voor vrouwen van start gegaan. De agenten die de basisopleiding volgden ervaren de opleidingen positief.

In de provincie was een groot aantal onderofficieren geplaatst dat geen basis onderofficiersopleiding had genoten. De politietrainingsmissie heeft daarom ook deze onderofficieren een opleiding gegeven. In de evaluatieperiode is de opleiding gegeven aan 139 onderofficieren, van wie er 46 eerst de basisopleiding voor agenten hebben gehad. Nadat werd vastgesteld dat onderofficieren (59) buiten Kunduz waren geplaatst, is besloten de betrokkenheid bij de opleidingen op te schorten totdat garanties voor het uitsluitend plaatsen binnen Kunduz gegeven konden worden door de autoriteiten.

Vanaf eind 2012 worden de basisopleiding en de onderofficiersopleiding volledig gegeven door Afghaanse trainers, omdat er in Kunduz inmiddels voldoende Afghaanse trainers zijn die deze opleidingen kunnen geven. De Nederlandse politietrainers op het trainingscentrum vervullen sindsdien overwegend een mentoringrol. Daarnaast is eind 2012 besloten de Afghaanse staf van het PTC te trainen, met het oog op de overdracht van het trainingscentrum aan de Afghanen in 2013.

#### 4.2.2 *Aanvullende praktijktraining*

Om een substantiële kwaliteitsimpuls te geven aan de politietraining, was besloten tot een totale opleidingsduur van achttien weken. Nederland heeft het initiatief genomen om na de basisopleiding een aanvullende opleiding van tien weken (*Advanced Police Training Course, APTC*) te geven. Deze aanvullende opleiding wordt uitgevoerd door zes POMLTs. Zij verzorgen deze tienweekse opleiding, bestaande uit lessen en praktijkbegeleiding op de politiebureaus. De nadruk ligt hierbij op het aanleren van technische vaardigheden, procedures en *community policing*.

In de evaluatieperiode hebben in de provincie Kunduz in totaal 135 politieagenten de aanvullende opleiding gevolgd. Daarnaast hebben, op verzoek van de Afghaanse autoriteiten, 11 officieren en 37 onderofficieren de aanvullende opleiding gevolgd. In de praktijk blijkt het niet mogelijk grote groepen politieagenten tegelijkertijd de aanvullende opleiding te geven. De werkzaamheden van de agenten gaan immers gewoon door, waardoor slechts een beperkt aantal agenten tegelijkertijd beschikbaar kan worden gesteld voor verdere opleiding. De missie heeft dit deels ondervangen door in 2012 de POMLT-activiteiten uit te rollen in meer districten. Eind 2012 werd voorzien in een aanvullende opleiding in de districten Kunduz-stad, Aliabad, Khanabad en Imam Sahib. Op dat moment werd ook onderzocht of en hoe agenten uit de districten Archi en Chahar Dara ook deel konden nemen aan de aanvullende opleiding. De veiligheidssituatie liet op dat moment nog geen verdere uitbreiding toe.

De POMLTs hebben in de evaluatieperiode, mede op verzoek van de politieautoriteiten in de provincie, ook korte maatwerk cursussen gegeven. Deze bestonden uit delen van de APTC. In totaal waren hierbij ruim 200 cursisten betrokken. Daarnaast hebben de POMLTs in november 2012 de eerste aanvullende opleiding voor vrouwelijke agenten verzorgd. De agenten die de aanvullende opleiding volgden ervaren de opleidingen ook positief.

Gedurende de evaluatieperiode is verder begonnen met het opleiden van Afghaanse instructeurs die op termijn verantwoordelijkheid voor de APTC over kunnen nemen. Hiermee krijgt de Provinciale Politiecommandant een eigen POMLT-capaciteit om agenten te trainen of om aan nascholing te doen. Ook werd door de politietrainingsmissie een *Police Advisory Group* (PAG) samengesteld en ingezet. Deze groep adviseert de Afghaanse politieopleiding bij de personele, logistieke, communicatie en operationele processen.

#### 4.2.3 *Community Policing*

Een belangrijk onderdeel van het werk van de missie gedurende de evaluatieperiode was het versterken van het contact tussen de bevolking op dorpsniveau en de politie via *community policing*-projecten in districten waar Nederlandse POMLTs actief zijn. De nadruk lag hierbij op het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de politietaken, het vergroten van de acceptatie door de bevolking en het versterken van het vertrouwen tussen de politie en de bevolking.

Uitvoeringspartner *Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) heeft deze *community policing* projecten uitgevoerd in alle districten en Kunduz stad, met uitzondering van Dast e Archi. GIZ organiseert maandelijkse bijeenkomsten van *neighbourhood watch committees*. In deze bijeenkomsten spreekt de gemeenschap over de veiligheidssituatie en de politiedienstverlening in hun buurt. Hun bevindingen worden doorgegeven aan zogenoemde *steering committees*, bestaande uit ouderen en notabelen uit een wijk of dorp, die dit maandelijks bespreken met de lokale politieleiding. Inmiddels zijn tien *steering committees* opgericht.

Daarnaast worden door GIZ buurtbijeenkomsten georganiseerd, waarbij de bevolking zelf spreekt met de politie. Hier hebben tot nu toe 1200 burgers aan deelgenomen, onder wie ruim 200 vrouwen. Ook heeft GIZ meer dan 100 workshops verzorgd om het concept van *community policing* onder de aandacht te brengen van de bevolking, waarbij verschillende elementen aan de orde kwamen

zoals burgerrechten, *rule of law* en de verantwoordelijkheden van de politie richting burgers. Ten slotte heeft GIZ bijna 300 korte trainingen verzorgd in Kunduz stad en vijf rurale districten gericht op de positie van de politieagent in de samenleving.

EUPOL is in het kader van *community policing* in januari 2013 het *Police e Mardumi* project gestart. Het betreft hier een speciaal geselecteerde eenheid van de politie, waaronder een vrouwelijke politieagent, die als doel heeft om de toegang tot de politie voor de bevolking van Kunduz te verbeteren.

EUPOL en GIZ werken bij hun activiteiten op dit onderwerp nauw samen om synergie te creëren.

Bovengenoemde activiteiten lijken gedurende de evaluatieperiode te hebben bijgedragen aan toenadering tussen politie en burgers. De missie zelf neemt waar dat burgers mondiger worden en hun problemen aan de kaak stellen bij de politie. Uit gesprekken van Belgische collega's met de lokale bevolking in Imam Sahib bleek daarnaast dat de helft van de geïnterviewden bekend was met de Nederlandse missie en vond dat de AUP goed werk verricht, professioneler optreedt en dat de veiligheidssituatie stabiel en beter wordt, mede door toedoen van de Nederlandse trainers. Ook vonden zij dat de AUP vriendelijker optreedt en er minder fysiek geweld wordt toegepast.

#### 4.2.4 *Alfabetisering*

Alfabetisering is van groot belang voor het goed functioneren van de AUP. Bij het begin van de missie werd geconstateerd dat het lees- en schrijfniveau van de AUP onvoldoende was om haar taken passend uit te kunnen voeren. Dit probleem bleek niet beperkt tot de lagere rangen; ook een aantal officieren kon niet lezen of schrijven. Vanaf het begin van de missie wordt daarom nauw samengewerkt met GIZ dat per 1 januari 2012 alle alfabetiseringscursussen in de provincie Kunduz geeft.

GIZ geeft per agent zes maanden basisalfabetisering, drie maanden postalfabetisering en vervolgens thematisch alfabetiseringsonderwijs, waarbij thema's als mensenrechten, politietaken en gedrag, rechten, milieu en geweld tegen vrouwen worden behandeld. De totale cursusduur bedraagt 624 uur. In de evaluatieperiode hebben 1731 personen een vorm van alfabetiseringsonderwijs gehad.

De alfabetiseringslessen stellen agenten onder meer in staat om nummerborden van auto's te lezen, een eenvoudig proces verbaal op te stellen en bewijsstukken te lezen.

#### 4.2.5 *Versterking midden- en hoger kader*

Doelstelling van de missie is het verbeteren van de kwaliteit van het managementniveau van de civiele politie en het in staat stellen van de AUP om de eigen processen te managen. De activiteiten van het EUPOL *Field Office* in Kunduz concentreren zich daarom op training en mentoring van het midden- en hoger kader van de AUP en medewerkers van het justitiële apparaat (zie ook paragraaf 4.3). In Kaboel richten Nederlandse EUPOL-functionarissen zich op het ontwikkelen van

trainingcurricula in het *Staff College*, versterking van de politie instituties op strategisch niveau en het geven van specialistische trainingen.

#### *Activiteiten in Kunduz*

In de evaluatieperiode zijn ruim 280 AUP politiefunctionarissen uit het midden- en hoger kader getraind. De trainingen concentreren zich op zes onderdelen: drie politieonderdelen (rechercheonderzoek, leiderschapsontwikkeling en informatiegestuurde politie) en drie *rule of law*-onderdelen (samenwerking tussen politie en justitie corruptiebestrijding en mensenrechten en genderspecten). Het bevorderen van mensenrechten, gender en corruptiebestrijding is geïntegreerd in alle EUPOL trainingen opgenomen. Daarnaast zijn aparte *train-the-trainer* opleidingen verzorgd en worden soms vanuit Kaboel specifieke trainers ingevlogen om bepaalde trainingsbehoeften in te vullen. Hiervan is bijvoorbeeld gebruik gemaakt voor de *senior police leadership course*, verzorgd door het *Staff College*, dat is gegeven aan het hogere management van de AUP in Kunduz. Alle door EUPOL gegeven trainingen zijn door het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken (MoI) gecertificeerd. De trainingen zijn tevens flexibel en op ontwikkeling ingericht, wat betekent dat dezelfde politiefunctionaris meerdere keren een "recherchetraining" kan volgen, maar met een andere inhoud.

De mentoringactiviteiten van EUPOL voor het midden- en hoger kader van de AUP in Kunduz richtten zich het afgelopen jaar zowel op individuele ontwikkeling van leidinggevendenden, als op strategische en operationele politievraagstukken: ontwikkeling van een politiestrategie, prioritering, inrichting van de politieorganisatie. De mentoring vindt plaats aan de hand van vier thema's: leiderschap en cultuur, management en organisatie, externe samenwerking en politievakinhoudelijk. Hierbij wordt onder meer aandacht besteed aan de connectie met de lokale bevolking (*community policing*), politiezorg in de wijk en rechercheonderzoek de-escalatie van geweld. Eind 2012 werden 14 van de 16 voor mentoring geselecteerde politiecommandanten in Kunduz stad begeleid.

Gedurende 2012 heeft het EUPOL Kunduz *Field Office* de training- en mentoringactiviteiten gestructureerd, uitgebreid en verder richting gegeven. Op basis van de in de praktijk opgedane ervaring zijn een nieuw mentoringmodel en een nieuwe vorm van training, de scenariotraining, ontwikkeld. Beide vernieuwingen worden door EUPOL in 2013 in andere *Field Offices* in Afghanistan uitgerold.

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. Hierbij wordt ook samengewerkt met de lokale rechtenfaculteit. Aan de hand van scenario's komt in een kort tijdsbestek de hele keten van politie en justitie aan de orde. De training heeft grote impact en lijkt erg goed te werken in de Afghaanse context, omdat in de scenario's diverse belangrijke thema's in een korte tijd en op praktische wijze aan de orde komen. Door een concrete zaak als uitgangspunt te nemen is de noodzaak voor samenwerking zichtbaar en groeit de aandacht voor deugdelijke (forensische) bewijsvoering.

Met het nieuwe ontwikkelde mentoringmodel zijn verschillende mentoringactiviteiten van het midden- en hoger kader op elkaar afgestemd. Het model maakt niet alleen de sterktes en zwaktes van de politieorganisatie beter inzichtelijk, maar brengt ook de ontwikkelpunten van de individuele politieleiders in kaart. Hierdoor is EUPOL in

staat maatwerk voor de verdere ontwikkeling van de organisatie en haar leiders te leveren.

Evenals de overige onderdelen van de missie hebben de Nederlandse EUPOL-functionarissen in de tweede helft van 2012 geleidelijk meer aandacht besteed aan het borgen van de trainingen en activiteiten bij de Afghanen zelf. Er wordt bijvoorbeeld gericht gewerkt aan het assisteren van de Afghanen met het herkennen en formuleren van hun specifieke training- en mentoringbehoefte.

Veel aandacht is daarnaast besteed aan het verder versterken van de samenwerking met andere onderdelen van de politietrainingsmissie. Zo is in 2012 de *Police Coordination Board* opgestart, inmiddels onder leiding van de Afghaanse *Provincial Chief of Police* (PCoP), waarin alle activiteiten op het gebied van politietraining worden afgestemd. Tevens is in de tweede helft van 2012 van het *Head of Mission* van EUPOL toestemming verkregen om onder bescherming van de Nederlandse militairen de EUPOL activiteiten uit te breiden buiten Kunduz-stad. Hierdoor was het bijvoorbeeld mogelijk de scenariotraining in Aliabad uit te voeren.

EUPOL besteedt bij alle activiteiten aandacht aan de positie van vrouwen. In het door EUPOL ondersteunde *Police e Mardumi* project (*community policing*) is een vrouwelijke politieagent aangesteld als contactpersoon voor vrouwgerelateerde zaken die spelen binnen de lokale samenleving. Met een speciaal daarvoor ingesteld telefoonnummer is gepoogd de toegang voor vrouwen tot de politie te verlagen. Daarnaast is EUPOL behulpzaam bij het positioneren van een vrouwelijke politieagent binnen de strategische staf van de AUP in Kunduz. Deze vrouwelijke politieagent wordt door EUPOL gementord en begeleid.

#### *Activiteiten in Kaboel*

Een gedeelte van de Nederlanders die actief zijn in EUPOL Kaboel werkte gedurende de evaluatieperiode aan de ontwikkeling van het *Staff College* en het *Criminal Investigation Department* in Kaboel. In de vaste staf van het *Training Centre Development Department* (TCDD), waarvan het *Staff College* een onderdeel is, waren Nederlandse onderwijsontwikkelaars werkzaam. Het TCDD wordt daarnaast regulier en op ad hoc basis ondersteund door verschillende EUPOL afdelingen waar specialistische vakkennis aanwezig is, zoals vanuit de *Training Support Cells* en vaktechnische afdelingen als *Intelligence Led Policing*. Ook hier waren Nederlanders werkzaam die, naast hun reguliere specialistische trainingen en ontwikkeling van onderwijsprogramma's, regelmatig actief bijdragen aan de ontwikkeling van het *Staff College*. Bij aanvang van de missie was voorzien dat Nederland ook 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.

In het licht van de transitie naar Afghaans ownership is door Nederlanders binnen de EUPOL *Training Component* verder gewerkt aan de borging van trainingcurricula, het geven van strategisch management- en leiderschapscursussen op het *Police Staff College*, intensivering van *train-the-trainer* cursussen, onder andere via mobiele trainingsteams, en rechetrainingen binnen het *Crime Management College*. De nadruk ligt hierbij op kwaliteit door het bieden van intensieve training, mentoring en coaching die aansluiten op de Afghaanse trainingsbehoefte. In totaal hebben in 2011 en 2012 (tot november) 1900 deelnemers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en van de justitie-instellingen een EUPOL opleiding bij het *Staff College* in Kaboel gevolgd.

Daarnaast vervulde Nederland conform het verzoek van uw Kamer twee posities bij de strategische plannings- en rapporteringseenheid en was een Nederlandse deskundige op het gebied van kindbescherming 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. Dit mentorschap was een belangrijk instrument om kennis te delen en over te dragen aan de Afghanen. Daarnaast zijn deze personen conform staand EUPOL beleid op ad hoc basis ingezet om buiten Kaboel korte, specialistische trainingen te verzorgen.

Nederland was verder nauw betrokken bij de institutionele hervorming van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in het door NTM-A, EUPOL en het ministerie opgezette *Institutional Police & Policy Development* (IPPD) project. Daarnaast werd binnen het *Police Component*, waar een Nederlander aan het hoofd stond, geïnvesteerd in institutionele hervorming van het ministerie van Binnenlandse Zaken (MOI). In het kader van het IPPD proces wordt met behulp van Nederlandse expertise vanuit de ambassade, EUPOL en NTM-A gewerkt aan de opbouw van beleids capaciteit binnen het ambtelijk en politieapparaat. Momenteel wordt door de Afghanen, in nauwe samenwerking met EUPOL en andere relevante spelers als NTM-A, onder de paraplu van de *International Police Coordination Board* (IPCB) gewerkt aan een tienjarige toekomstvisie van de Afghaanse politie die vanaf 2013 wordt geïmplementeerd.

#### *Voortgangsmeting*

##### Politietrainingen

Uit de voortgangsmeting van CPAU blijkt dat in 2012 een groter deel van de bevolking (65%) het gevoel heeft dat extra politieagenten nodig zijn om de veiligheid te waarborgen dan in 2011 (46%). In de meting wordt overigens geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende politieonderdelen. Ten aanzien van politietrainingen blijkt uit de voortgangsmeting dat de animo onder agenten van de AUP voor politietrainingen is gegroeid ten opzichte van 2011 en dat lessen in burgercontacten, *check-point* procedures en rechtstoepassing het meest relevant geacht worden. Voorts is er aanvullende behoefte aan onder meer patrouillelessen en alfabetisering onder agenten.

##### Community policing

Uit de voortgangsmeting blijkt verder dat het respect voor de politie licht is toegenomen. Het vertrouwen in de politie is significant toegenomen tot 77% (64% in 2011). Kanttekening daarbij is dat bij de inwoners van Khanabad en Kunduz-stad juist het vertrouwen minder groot is geworden. Er is een lichte stijging te zien in de mate van respect dat burgers ervaren van de politie. In 2012 gaf 79% van de geïnterviewden aan met enig of veel respect behandeld te zijn.

Een andere meting die CPAU heeft verricht om te bepalen of de perceptie van de burgers over het optreden van de politie is verbeterd, is de vraag aan geïnterviewden of zij het afgelopen jaar onjuist zijn behandeld door de politie. Uit de antwoorden hierop blijkt dat er over een geheel een lichte verbetering te zien is in 2012 ten opzichte van 2011 (een daling van 25% naar 20%); de situatie in Kunduz-stad was echter wat minder goed.

### Alfabetisering

De voortgangsmeting van CPAU geeft op het punt van alfabetisering een beperkte meting onder een groep die niet tot de doelgroep behoort. Op basis van lees- en schrijfvaardigheidstesten bij 30 politierekruten bleek dat ruim tweederde niet het vereiste niveau heeft om bijvoorbeeld een proces verbaal op te stellen. Omdat GIZ zich niet specifiek richt op rekruten, maar op reeds werkzame politie agenten is dit geen indicatie voor het effect van de alfabetiseringscursussen.

### *Subconclusie thema civiele politie*

De mede door Nederlanders bij EUPOL en NTM-A ontwikkelde achtweekse basisopleiding is nog voor aanvang van de missie in heel Afghanistan ingevoerd. Daarmee heeft Nederland bijgedragen aan een algehele kwalitatieve verbetering van de politie in heel Afghanistan. De agenten die in Kunduz de opleiding volgden ervaren de opleidingen ook positief. Bij het schatten van het aantal te geven basisopleidingen in Kunduz is onterecht uitgegaan van de aanname dat er nog veel rekruten moesten worden opgeleid. Dit was al gebeurd door Amerikaanse en Duitse instructeurs. In de praktijk bleek het vooral te gaan om 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 PTC prioriteit stelden bij het opleiden van rekruten voor heel Afghanistan zijn er minder basisopleidingen gegeven dan verwacht. Daarom is het aantal trainers voor de basisopleiding reeds eind 2011 verlaagd van twintig naar tien.

Het programma van de Nederlandse POMLTs met de tienweekse aanvullende opleiding is de enige in zijn soort in Afghanistan. De aanvullende opleiding tijdens de praktijk vormde een essentiële en gewaardeerde bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de agenten.

Deze praktijkopleiding vergt veel capaciteit en tijd. De opleiding is nagenoeg geheel gericht op reeds actieve agenten die niet eenvoudig en in grote aantallen beschikbaar konden worden gesteld. Daarom is het aantal agenten dat tot nu toe de aanvullende opleiding heeft voltooid beperkt. Slechts een beperkt aantal agenten heeft zowel de basis- als de aanvullende opleiding van Nederlandse instructeurs ontvangen.

In de eerste fase van de missie zijn waar mogelijk de door de Afghanen zelf aangegeven opleidingsbehoeften voor agenten die niet in aanmerking kwamen voor de aanvullende opleiding ingevuld met korte maatwerk cursussen, verzorgd door de diverse onderdelen van de geïntegreerde missie.

Het aantal vrouwen bij de civiele politie in Kunduz blijft gering. Een derde heeft dankzij Nederland nu de basisopleiding voltooid. Daarnaast hebben zij maatwerk cursussen gekregen waardoor zij beter zijn toegerust voor hun taken.

Op het gebied van basistrainingen is op initiatief van Duitsland en in overleg met de Afghanen de aandacht verschoven van het zelf opleiden naar het trainen en mentoren van Afghaanse trainers. Dit bereidt de Afghanen voor op de situatie dat ze straks zelf verantwoordelijk zijn voor de opleiding van agenten en past in het transitieproces. Ook voor de Nederlandse aanvullende opleiding door POMLTs en de EUPOL cursussen wordt inmiddels een aantal Afghaanse instructeurs opgeleid. Hiermee heeft de missie de duurzaamheid van haar activiteiten sterk bevorderd.

Het onderzoek naar de waardering van en het vertrouwen in de civiele politie onder de bevolking laat een diffuus beeld zien. Er is zijn nog geen breed waarneembare verbeteringen bereikt. Het is duidelijk een zaak van lange adem om de gewenste impact te bereiken.

Een groot aantal leden van de civiele politie heeft alfabetiseringsonderwijs gevolgd. Het is echter moeilijk om nu al het kwalitatieve effect van de trainingen te meten.

Bij de opleiding van het midden- en hoger kader van de civiele politie en medewerkers van het justitiële apparaat zijn naast vakinhoudelijke onderwerpen ook de onderlinge samenwerking, anti-corruptie en het bevorderen van mensenrechten, inclusief genderspecten, aan de orde gekomen. Bij de begeleiding in de praktijk kwamen daar ook strategische vraagstukken bij. Al doende zijn de activiteiten steeds beter op elkaar afgestemd, gestructureerd en uitgebreid. Met name door het structureren van de mentoringactiviteiten en het verbeteren van de samenhang tussen de verschillende activiteiten is de effectiviteit van de inspanningen verhoogd.

Over het algemeen valt te concluderen dat de Nederlandse aanpak van geïntegreerd werken tussen militairen, politiefunctionarissen en civiele actoren effect sorteert en positief wordt ontvangen. Een inhoudelijk resultaat daarvan is de scenariotraining. Deze trainingvorm is effectief in de Afghaanse context. Deze vernieuwing is door EUPOL opgepikt en wordt in 2013 breder in Afghanistan toegepast. Ook bij deze training en begeleiding komt het voortouw steeds meer bij de Afghanen te liggen. Een ander resultaat is de in 2012 opgerichte *Police Coordination Board* (PCB) waardoor de activiteiten van diverse landen en organisaties op het gebied van politietraining in de provincie Kunduz worden afgestemd. Dit vergroot de effectiviteit en efficiëntie van de activiteiten. Tot slot komt het geïntegreerde werken tot uiting in het gezamenlijk optrekken tijdens bezoeken en wederzijds gebruik maken van mogelijkheden en expertise, bijvoorbeeld door het accommoderen van EUPOL activiteiten in de districten in Kunduz onder de veiligheidsparaplu van de Nederlandse militairen.

Afghaanse en internationale partners hebben zich herhaaldelijk positief uitgelaten over de Nederlandse geïntegreerde benadering van de politie en justitiële keten. Ook de bijzondere elementen van die aanpak zoals de praktijkbegeleiding met de aanvullende opleiding, de *scenario based training* en de *Police Coordination Board* worden genoemd.

### 4.3 Samenwerking politie-aanklager

Doelstelling bij aanvang van de missie was het verbeteren van de relatie en samenwerking tussen politie en justitie, zodat zaken inhoudelijk beter en efficiënter behandeld zouden worden.

Bij aanvang van de politietrainingsmissie is geconstateerd dat het werk van politie en aanklagers in het strafproces bemoeilijkt wordt door een gebrekkig kennis- en expertise niveau, corruptie en wederzijds wantrouwen tussen politie en justitie.

EUPOL focust in dit kader op het versterken van de researchcapaciteit (van *witness based* naar *evidence based* opsporing en het beter behandelen van een plaats



delict) en op het versterken van de samenwerking tussen politie en aanklagers. Hierbij wordt nauw samengewerkt met GIZ.

Om de samenwerking binnen de justitieketen te verbeteren heeft EUPOL in de evaluatieperiode verschillende activiteiten georganiseerd.

Hiertoe zijn tot nu toe drie trainingsvormen ingezet, te weten de *Cooperation of Police Prosecutors (CoPP)* training, de *Justice and Criminal Procedure* training gericht op samenwerking tussen recherche en het opzetten van een zaak en specifieke recherche trainingen over het behandelen van bewijs, hoe te handelen op plaatsen delict, etc. In de trainingen worden al deze elementen in de praktijk geoefend en wordt de kennis voortgang getoetst.

Het EUPOL CoPP-programma vindt met behulp van Nederlandse financiering in het hele land plaats, waarbij reeds 596 opsporingsagenten, aanklagers, rechters en advocaten zijn getraind. Sinds eind 2011 zijn in Kunduz drie CoPP-trainingen verzorgd en twee scenariotrainingen door de politietrainingsmissie uitgevoerd. In totaal zijn er 26 officieren van justitie en 16 rechercheurs in deze opleidingen opgeleid.

De verschillende inspanningen hebben geleid tot een betere toepassing van het recht door agenten en aanklagers. Het aantal aanklagers in Kunduz is gestegen van 50 in 2011 naar 56 eind 2012. Voorts is er een lichte stijging te zien van zaken die door aanklagers aan rechters worden voorgelegd.

#### *Voortgangsmeting*

Uit de voortgangsmeting van CPAU blijkt dat verbetering van de samenwerking tussen politie en aanklager een zaak van lange adem is. Politie en aanklagers zouden volgens het onderzoek nog vaak partijdig handelen (meer dan in 2011). Dit kan veroorzaakt worden door het feit dat aanklagers bang zijn voor hun persoonlijke veiligheid en het salaris voor aanklagers relatief laag is. Aanklagers en agenten vinden dat de onderlinge samenwerking verbeterd is, maar dat heeft niet geleid tot afname van het aantal verdachten dat langer dan de wettelijk toegestane tijd wordt vastgehouden. CPAU geeft wel aan dat het niet mogelijk was om op basis van documenten te bezien of zaken tijdig en accuraat zijn afgehandeld.

#### *Subconclusie thema samenwerking politie-aanklager*

Door de geïntegreerde aandacht voor samenwerking van politie en justitie, het betrekken van rechtenstudenten en de ontwikkeling van nieuwe trainingsvormen wordt er door de activiteiten van de geïntegreerde missie veel aandacht geschonken aan dit thema en is bereikt dat de verschillende actoren in de Afghaanse juridische keten elkaar beter weten te vinden. Op dit moment is echter nog niet goed kwantitatief vast te stellen wat voor effecten de trainingen en de mentoring hebben op de snelheid van het afhandelen van een zaak, het nalopen van de juiste procedures en het succesvol opbouwen van een zaak.

#### 4.4 Justitiesector

Uit een *pre-mission assessment* van het Max Planck Instituut (MPIL) in 2011 bleek dat het justitie systeem in Kunduz zwak was in veel districten, en dat de rechtsstaat onder druk stond. Mensen werkzaam in de justitie-sector kampten met een gebrek aan scholing, er was wijdverspreide corruptie en onvoldoende materiaal en infrastructuur.

Afghanistan kent naast een formeel rechtssysteem ook een informeel systeem. Bij aanvang van de missie werden zaken veelal door informele justitieactoren behandeld. Binnen dit thema wordt daarom gewerkt aan capaciteitsopbouw van de formele justitiesector, het verbeteren van het verband tussen het formele en het informele systeem en wordt ernaar gestreefd dat mensenrechten binnen het informele systeem beter worden beschermd. Sinds de start van de missie is het aantal rechters licht toegenomen, van 58 in 2011 naar 67 eind 2012.

##### *Training*

In het Nederlandse *rule of law* programma is de scholing van juristen ter hand genomen door MPIL, die sinds de start van de missie negen tweeweekse cursussen heeft gegeven op tal van terreinen (rechtsethiek, straf(proces)recht, bestuursrecht etc). Afhankelijk van de cursus namen advocaten, rechters, agenten en overige justitiemedewerkers deel. In totaal hebben rond de 300 deelnemers een van de cursussen gevolgd. De trainingen leveren een bijdrage aan de professionalisering van rechters en juridische medewerkers, door het vergroten van kennis over Afgaanse wetgeving. Rechters hebben meer oog voor samenwerking en coördinatie met justitiële partners.

##### *Huqooqs*

Op het snijvlak van formele en informele rechtspraak kent Afghanistan *huqooqs*: lokale kantoren van het ministerie van Justitie die bemiddelen in en doorverwijzen van civiele conflicten. Nederland ondersteunt deze *huqooqs* onder meer door training van het rechtssysteem en het verstrekken van wetboeken. Ter versterking van de positie van de vrouw bij conflicten worden rechters en personeel van *huqooqs* via door Nederland gefinancierde trainingen en workshops bijgeschoold over vrouwenrechten en de toepassing van relevante wetgeving, m.n. de Afgaanse wet voor uitbanning van geweld tegen vrouwen.

De *huqooqs* zijn na een succesvolle campagne bekender en laagdrempeliger 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%). Laagdrempelige en succesvolle toegang tot het recht is hiermee vergroot. Ook is er meer aandacht voor case management en archivering van zaken.

##### *Rechtsbijstand*

Nederland heeft geholpen in Kunduz de eerste regionale afdeling van de Afgaanse Orde van Advocaten (AIBA) op te zetten en deze te ondersteunen zodat advocaten hun cliënten beter kunnen bijstaan. Sinds december 2012 is AIBA bevoegd om in Kunduz het officiële toelatingsexamen tot de advocatuur af te nemen, waardoor registratie als advocaat makkelijker is geworden (met name voor vrouwen).

Ook heeft Nederland zich ingezet voor betere juridische bijstand. AIBA zet thans met Nederlandse steun een campagne op om de toewijzing van (pro deo) advocaten aan arrestanten en samenwerking met de politie te verbeteren. De missie heeft zich in het bijzonder ingespannen voor de verbetering van de rechtsbijstand aan vrouwen. Voorbeelden hiervan zijn twee door Nederland betaalde vrouwelijke advocaten die via AIBA een juridisch spreekuur houden voor vrouwen en rechtsbijstand geven aan vrouwen in de gevangenis. Bovendien vergemakkelijken de door Nederland aangelegde aparte 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 *rule of law* concentreert zich vooral op Kunduz-stad. In de geïsoleerde districten is de aanwezigheid van justitiële instanties minimaal. De bouw van dertien nieuwe justitiegebouwen in alle districten, onderdeel van het Nederlandse *rule of law* programma, levert dan ook een concrete bijdrage aan het toegankelijk maken van het rechtssysteem.

#### *Voortgangsmeting*

Op het gebied van rechtsbijstand is sinds de start van de missie zichtbaar vooruitgang geboekt. Waar medio 2011 nog 21 advocaten geregistreerd waren in de provincie Kunduz, zijn dat er inmiddels 65, waarvan 7 vrouwelijke advocaten. De voortgangsmeting laat een wisselend beeld zien t.a.v. het vertrouwen van de bevolking in de formele en informele rechtspraak. Alhoewel er sprake is van een toegenomen waardering van de professionaliteit van de justitiesector, en een lichte stijging van de waargenomen effectiviteit van rechtsinstellingen van 40% in 2011 naar 43% in 2012, heeft het merendeel van de bevolking nog geen versterkt vertrouwen in de formele sector. *Shuras worden* door veel respondenten gezien als instituut waar de meeste civiele conflicten daadwerkelijk werden opgelost en waar men bij een toekomstig conflict ook naar zou terugkeren. Voor de politie en de rechter geldt dat in mindere mate.

Toch is de bevolking duidelijk positiever over de onafhankelijkheid van de rechtsspraak. Eveneens is er een lichte verbetering in de perceptie van de bevolking in de manier waarop om wordt gegaan met gender gelijkheid. Ook blijkt uit de voortgangsmeting dat het functioneren van *huqooqs* is verbeterd. Er worden inmiddels meer zaken doorverwezen door *huqooqs* naar rechters of *shura's*.

#### *Subconclusie thema justitiesector*

Bovengenoemde ontwikkelingen in de justitiesector maken duidelijk dat er positieve ontwikkelingen zichtbaar zijn, maar dat blijvende inzet nodig is. Aan rechters, aanklagers, advocaten en huqooq medewerkers zijn verschillende trainingen gegeven en is praktijkbegeleiding geboden, waarmee de kennis van verschillende rechtsonderdelen is gegroeid. Ook zijn stappen gezet in de richting van een professionelere justitiesector door bijvoorbeeld steun aan rechtsinstellingen met wetboeken en andere basisbenodigdheden en de bouw van justitiekantoren. Daarmee is een goede basis gelegd om de justitiesector te versterken. Ook is de substantiële toename van het aantal advocaten een positieve ontwikkeling. Tegelijkertijd blijkt uit de voortgangsmeting dat er nog veel moet gebeuren om het vertrouwen van de bevolking in de formele justitiesector te vergroten. Een stap die bijdraagt aan het vertrouwen in de justitiesector en de toegang daartoe, is de met Nederlandse steun gestarte pro deo campagne door de Afghaanse Orde van

Advocaten in Kunduz. Door hulp van advocaten in een rechtszaak krijgen inwoners een betere positie in het rechtsproces en neemt het vertrouwen waarschijnlijk toe. Doordat de campagne pas in december 2012 is gestart, zijn resultaten nog niet zichtbaar.

#### **4.5 Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem**

Doel van dit thema is het bewustzijn, acceptatie van en toegang tot het recht te versterken door de bevolking te informeren over hun rechten en over de verantwoordelijkheden van rechtsinstituten en door bescherming van vrouwen en kwetsbare groepen.

Gegevens uit 2011 van het Max Planck Instituut lieten zien dat de bevolking van Kunduz onvoldoende op de hoogte was van hun rechten en de rol die politie en justitie zouden moeten spelen om deze rechten te beschermen. Ook bleken de toegang tot het recht beperkt te zijn, met name voor kwetsbare groepen.

Aan bewustzijn van het recht wordt gewerkt door wekelijkse radioprogramma's en theatervoorstellingen. Twee lokale radiostations verzorgen na training te hebben ontvangen elke week twee *rule of law*-gerelateerde uitzendingen. De theatervoorstellingen leidden tot veel enthousiaste reacties vanuit het publiek en bleken een goede methode om over gevoelige onderwerpen, zoals de positie van vrouwen tijdens huiszoekingen, te spreken. Derhalve is besloten de voorstellingen niet alleen in Kunduz-stad te houden, maar ook naar alle districten uit te breiden. In de radio-uitzendingen en theatervoorstellingen wordt speciale aandacht besteed aan vrouwenrechten, door thema's over uithuwelijking, huiselijk geweld en scheiding uit te lichten. Uit gesprekken met radio Roshani blijkt dat programma's over maatschappelijke en juridische onderwerpen veel reacties van luisteraars oproepen, ook van vrouwelijke luisteraars. Juist op het platteland van de provincie Kunduz is de behoefte aan informatie bij (vrouwelijke) luisteraars aanzienlijk.

In een van de door Nederland gefinancierde projecten krijgen deelnemers aan dorpsraden juridisch advies over onder meer mensenrechten, met als doel dat informele conflictbeslechting plaatsvindt conform Afgaanse wetgeving. Centraal daarbij staat dat strafrechtelijke zaken (moord, verkrachting, etc.) moeten worden doorverwezen naar de rechtbank. In de dorpen van de verschillende districten zijn met Nederlandse steun in 2012 75 dorpsraden opgericht, waaronder twaalf vrouwelijke raden. Dit project dient ertoe eraan bij te dragen dat traditionele rechtspraak (van oudsher ondoorzichtig voor de buitenwereld) wordt gereguleerd en inzichtelijker en transparanter wordt. Uitkomsten van conflicten worden geregistreerd, aan supervisie onderworpen en getoetst aan de Afgaanse wet. Civiele conflicten tussen burgers (over land, water, eigendom, erfrecht) worden op vreedzame manier opgelost. Verschillende provinciale- en districtsautoriteiten hebben hun steun uitgesproken voor dit project en vragen om uitbreiding naar de gebieden waar nu nog geen dorpsraden zijn opgezet. Voor 2013 staat de oprichting van 30 additionele dorpsraden gepland.

In een apart programma wordt op lokaal niveau aandacht besteed aan de rechten van de vrouw bij het oplossen van conflicten. In het verleden trokken vrouwen bij de informele rechtspraak vaak aan het kortste eind. Deelnemers aan dorpsraden worden nu onderwezen over vrouwenrechten. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de liberale islam; het programma wordt gesteund door de lokale geestelijkheid.

Resultaten zijn onder meer dat vrouwen vaker hun rechtmatige bruidsschat of erfdeel kunnen opeisen en dat huwelijksproblemen vaker vreedzaam worden opgelost (vermindering van kans op eerwraak).

#### *Voortgangsmeting*

Uit de voortgangsmeting is de voornaamste conclusie dat een duidelijke meerderheid van de bevolking van Kunduz aangeeft toegang te hebben tot politiebureaus, rechtbanken, *huqooq* kantoren en *shura's*. Tegelijkertijd blijkt deze toegang niet gemakkelijk, vooral niet tot *huqooq* kantoren. Dit is opvallend aangezien *huqooqs* een lange –constitutionele– geschiedenis kennen en als link tussen de informele en formele sector bij uitstek toegankelijk zouden moeten zijn. Uit de gegevens beschreven in hoofdstuk 4.4 blijkt bovendien dat er in 2012 t.o.v. 2011 een lichte stijging is van zaken die aan een *huqooq* werden voorgelegd.

De grootste belemmering om een agent of een rechtbank te benaderen zijn de (verboden) kosten die gemoeid gaan met juridische dienstverlening. Corruptie zorgt ervoor dat de kosten voor gebruik van het juridische systeem te hoog worden. Bovendien is de toegang tot het recht voor vrouwen nog buitengewoon lastig vanwege socio-culturele percepties van de bevolking ten aanzien van de positie van vrouwen in de samenleving.

#### *Subconclusie thema verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem*

Het is in deze tussentijdse evaluatie nog te vroeg om op het gebied van bewustzijn over en acceptatie van het rechtssysteem significante verbeteringen te zien. Wel zijn er indicaties dat vrouwen langzaamaan meer toegang tot het rechtssysteem krijgen door de Nederlandse aandacht voor hun positie. Ook durven rechters vaker uitspraken te doen in gevoelige familie zaken. Voorbeelden hiervan zijn een rechter die een verloving van een minderjarig meisje ongedaan maakt, een scheiding toekent aan de vrouw of een man onder toezicht stelt na huiselijk geweld. Er zijn indicaties dat door de politieopleidingen voor vrouwelijke agenten ook in de rechtshandhaving het respect voor de rechten van vrouwen toeneemt. In de komende periode moet blijken of er daadwerkelijk verbeteringen zichtbaar zijn en of dit door de bevolking ook zo wordt gepercipieerd. De sterke stijging van het aantal moorden op (jonge) vrouwen in Kunduz in 2012, stemt op dit moment nog niet hoopvol.

## 5 Financieel

De additionele uitgaven voor de Nederlandse bijdragen in de instandhoudingsfase van de geïntegreerde politietrainingsmissie in 2011 en 2012 waren initieel geraamd op respectievelijk €81 miljoen en €104,5 miljoen. Dit is exclusief de kosten van de initiële ontplooiing.

De realisatie van deze bijdragen in 2011 en de realisatie in 2012 bedragen respectievelijk €49,8 miljoen en €85,8 miljoen. De definitieve realisatie over 2012 zal worden opgenomen in het jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2012.

De ramingen zijn gedurende de missie bijgesteld middels vrijgave naar de HGIS-voorziening, aangezien de realisatie achterbleef. In 2011 is uiteindelijk €49,8 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.

Alle additionele uitgaven komen ten laste van de structurele voorziening "uitvoeren crisisbeheersingsoperaties" van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de defensiebegroting.

De kosten van het rechtstaatprogramma komen ten laste het 'Geïntegreerd Politie Trainingsmissie fonds' (GPTM-fonds) op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Uit het GPTM fonds kunnen alle ODA-activiteiten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die passen binnen de doelstelling van de missie worden gefinancierd. Voor het fonds is in totaal € 22,5 miljoen gereserveerd, waarvan tot eind 2012 ongeveer € 7,6 miljoen is uitgegeven.

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in 2011 € 4,3 miljoen en in 2012 naar verwachting €6,5 miljoen uitgegeven in het kader van de bijdrage aan de EUPOL missie in Afghanistan.

## 6 Overige aspecten

### 6.1 Rules of Engagement en geweldsinstructie

De robuuste *Rules of Engagement* (ROE) voor ISAF zijn vastgesteld door de Noord-Atlantische Raad van de NAVO op grond van het VN mandaat dat weer stoelt op Hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Nederland heeft voor de Nederlandse militairen voorbehouden (*caveats*) gemaakt bij de ROE. Deze *caveats* weerspiegelen het doel waarvoor de Nederlandse militairen worden ingezet, hetgeen niet gericht is op gewapende inzet. Op basis van de ISAF ROE en de *caveats* is een Nederlandse Instructiekaart geweldgebruik (IK) opgesteld. Elke individuele militair is in het bezit van een IK en is getraind in het juiste gebruik hiervan. De ROE en IK zijn eenduidig en geven de individuele militairen en eenheden voor wat betreft het landoptreden de noodzakelijke bevoegdheden om in voorkomend geval adequaat op te kunnen treden. Gedurende de evaluatieperiode is hiervoor nog geen aanleiding geweest.

Het EUPOL personeel valt onder het regime van de EU. De EU acteert 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 weerspiegelt dit ook. In de evaluatieperiode is door Nederlands EUPOL personeel geen gebruik gemaakt van deze geweldbevoegdheden.

Gezien de door Nederland gestelde *caveats* op de ROE waren de mogelijkheden voor de F-16's van de ATF initieel beperkt om internationale partners in nood te hulp te schieten. In noodsituaties konden partners bij worden gestaan, maar alleen wanneer F-16's van de ATF reeds 'in de lucht' waren voor een andere missie. Sinds eind april 2012 is deze beperking, in overleg met de Kamer, voor de ATF opgeheven. Ook als F-16's van de ATF op de grond staan kunnen zij opstijgen om internationale partners in nood direct bij te staan. Dit is op verzoek van ISAF in de evaluatieperiode ook verschillende keren gebeurd. Dit kon veelal door zogenaamde *show of force*. Gedurende de evaluatieperiode heeft acht keer een gewapende ingezet plaatsgevonden, de laatste maal begin november 2012. Deze inzetten hebben geen aanleiding gegeven de geweldsinstructies aan te passen.

### 6.2 Bevelsstructuur

HQ ISAF valt direct onder het NAVO hoofdkwartier *Joint Forces Command* (JFC) te Brunssum. Onder HQ ISAF vallen drie entiteiten, te weten de *NATO Training Mission-Afghanistan* (NTM-A), HQ ISAF *Joint Command* (IJC) en *NATO Rule of Law Field Support Mission* (NROLFSM). Onder IJC vallen de regionale commando's van ISAF, te weten *Regional Command* (RC) North, RC-East, RC-Central, RC-South West en RC-West. De ATF wordt aangestuurd vanuit het *Combined Air Operations Centre* (CAOC) van IJC. Luchtoperaties worden al vanaf de aanvang van ISAF aangestuurd vanuit het CAOC, dus met deze bevelsstructuur is de ATF al geruime tijd vertrouwd. De PTG ressorteert rechtstreeks onder RC-N. In de beginperiode van de missie, mede door de beperkte omvang, was de herkenbaarheid van de PTG bij RC(N) relatief laag. Door hierin tijdens de evaluatieperiode fors te investeren is deze herkenbaarheid binnen RC-N inmiddels aanmerkelijk verbeterd. Gezien het feit dat

de verschillende (deel-) organisaties zich bezighouden met politietrainingen (EUPOL, NTM-A, RC's) is veel onderlinge afstemming vereist. In de praktijk gebeurt dit ook en bestaan er vele overlegstructuren, hetgeen de totale organisatie toch complex maakt. In de praktijk leidt dat overigens niet tot onoverkomelijke problemen. De politietrainingsmissie wordt intern aangestuurd door het coördinerend managementteam (CMT) en bestaat uit een civiel vertegenwoordiger (CIVREP), een militaire commandant (commandant PTG) en een politiefunctionaris (POLREP). De leden dragen op gelijkwaardig niveau zorg voor de onderlinge informatieoverdracht en het bewaken van de gezamenlijke inzet en de samenhang van de missie. Op deze wijze wordt het geïntegreerde en civiele karakter van de missie gewaarborgd. De CIVREP is hoofdverantwoordelijk voor de dagelijkse coördinatie van het Nederlandse *rule of law*-programma. De militair commandant is administratief verantwoordelijk voor de trainers die de basistraining ondersteunen, verantwoordelijk voor de aanvullende basistraining voor Afghaanse agenten door de POMLT's en is eindverantwoordelijk voor de veiligheid. De POLREP is hoofdverantwoordelijk voor de uitvoering van taken binnen EUPOL, met name de uitvoering van het *City Police and Justice Project* (CPJP) in Kunduz. Gedurende de missie is sprake van een continue verbetering van de samenwerking en output van het CMT.

### 6.3 Deelnemende landen en invloed

#### *ISAF*

ISAF wordt bemand door een steeds groter aantal landen, op dit moment 50. 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 is slechts een van de 50 participanten en is een relatief kleine speler. In Kunduz is Nederland geen *lead nation* en met het trainen van agenten slechts in een beperkt gebied binnen Afghanistan actief. Wel worden ter ondersteuning van de Nederlandse missie, om de Nederlandse informatiepositie zeker te stellen en de invloed in internationale besluitvormingsprocessen te vergroten ongeveer 70 Nederlandse militairen ingezet die verschillende posities vervullen binnen de ISAF structuur. Het betreft 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.

Sinds 1 oktober 2012 levert Nederland 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. Daarnaast onderhoudt de SCR namens de Noord-Atlantische Raad contacten met de buurlanden, waaronder Pakistan. De SCR kan een aanzienlijke politieke invloed uitoefenen.

#### *EUPOL*

Aan EUPOL dragen in totaal 27 landen bij, 23 daarvan zijn EU-lidstaten. Vier landen buiten de EU, namelijk Kroatië, Canada, Nieuw Zeeland en Noorwegen leveren thans ook een personele bijdrage. In totaal zijn er 350 internationale stafleden en 200 lokale stafleden. Per 16 oktober 2012 werken 49 Nederlanders in de EUPOL-missie: 42 politiefunctionarissen en zeven civiele experts. Hiermee draagt Nederland het



meest van de EU partners aan EUPOL bij. Nederland levert onder andere het hoofd van de politiecomponent, het hoofd van de *Field component*, het hoofd van de *Field Office* Kunduz, het plaatsvervangend hoofd *Police Reform*, tevens coördinator van MoI mentoren, de senior mentor van de politiecommandant in Kunduz en de mentor van de minister van MoI op het gebied van politie expertise.

Het EUPOL Field Office in Kunduz is opgebouwd uit twee poten: versterking politie en versterking *rule of law* keten. Nederlandse civiele politiefunctionarissen en justitiële experts werken in beide poten. Het hoofd van het *Field Office* (en per 1 januari 2013 ook het plaatsvervangend hoofd) is een Nederlander. Het hoofd Field Office is tevens de vertegenwoordiger van het ministerie van Veiligheid en Justitie in het CMT. Hiermee is de samenhang van activiteiten van EUPOL in relatie met de activiteiten van de andere onderdelen van de missie gewaarborgd.

Bij de start van de politietrainingsmissie was het EUPOL Field Office in Kunduz fors onderbezet. In de loop van 2012 is door de intensieve Nederlandse bijdrage het Field Office volledig operationeel geworden. Het Field Office is zelf verantwoordelijk geweest voor het organiseren van bijvoorbeeld de verblijf- en werkcontainers en voor het organiseren van opleidingslocaties. Dit heeft in de opbouwfase capaciteit gekost die niet voor de kerntaken kon worden ingezet. Door goede samenwerking binnen de Nederlandse missie is het mogelijk geweest veel uitdagingen snel en gezamenlijk aan te pakken.

Voor wat betreft de deelname aan ISAF is Nederland slechts een van de vele aanwezige partijen in Afghanistan, met een relatief kleine missie. In Kunduz is Duitsland als *lead nation* verantwoordelijk voor veiligheid in de provincie. Alhoewel Nederland op een aantal plekken strategische posities bezet, is onze invloed uiteindelijk beperkt. De invloed binnen EUPOL is door het relatief hoge aandeel groter.

#### **6.4 Risico's**

In de afgelopen periode is het aantal incidenten waarbij leden van de *Afghan National Security Forces* (ANSF) hun wapens hebben gebruikt tegen ISAF troepen fors gestegen. Deze incidenten werden vaak onder de noemer *green on blue* gerapporteerd. Aangezien deze term in principe alleen het soort incident bedoelt 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 focus bij deze definitie ligt op het moedwillig creëren van een *Green on Blue* incident om ISAF personeel te treffen. Door de nadruk te leggen op deze kwade opzet krijgt de term *green on blue* zijn neutrale beschrijving weer terug.

Op basis van diverse onderzoeken van ISAF blijkt:

1. De relatie van de incidenten met opstandelingen is aanwezig, maar slechts in een beperkt aantal gevallen aangetoond. Een deel van de incidenten valt toe te schrijven aan persoonlijke redenen en een geweldscultuur.

2. Het overgrote deel van de incidenten vindt plaats in RC-E, RC-S en RC-SW. Deze regio's kennen een hoog operationeel tempo en vrij hoge Pashtun dichtheid, de bevolkingsgroep met de grootste affiniteit met de opstandelingen.
3. Specifiek voor de Nederlandse missie geldt verder dat er in de afgelopen vijf jaar in Kunduz geen dergelijke incidenten zijn geweest.

De ATF die is gestationeerd op Mazar-e-Sharif kan worden ingezet voor het opsporen van *improvised explosive devices* (IED's) en in noodsituaties luchtsteun verlenen aan de PTG. Ook kan de ATF voor luchtsteun worden ingezet voor het verlenen van steun aan andere coalitietroepen, mits dit geen vooraf geplande inzet is.

Met in gebruikneming van de nieuwe gebouwen eind oktober 2012 is de missie in Kunduz op een goede en veilige wijze gehuisvest. Dit neemt niet weg dat de Nederlanders ook voor die tijd goede huisvesting hadden.

## 6.5 Force protection

De missie in Kunduz is voor een aantal zaken afhankelijk van de *lead nation* Duitsland, dat in deze provincie verantwoordelijk is voor de algemene veiligheid en de *force protection*. Een Duits bataljon patrouilleert in de provincie en houdt de *Main Supply Roads* (MSR's) vrij. Tevens levert Duitsland de *Immediate Reaction Force* (IRF) welke naast een infanterie-element ook bergingssteun en geneeskundige afvoercapaciteit omvat. Daarnaast levert Duitsland op medisch gebied een role2 faciliteit met een NL chirurgisch team, logistieke ondersteuning, vuursteun en inlichtingen. Tot slot is Duitsland als eigenaar van de basis in Kunduz verantwoordelijk voor de beveiliging van de basis. In de evaluatieperiode is geen beroep gedaan op de IRF.

Goede inlichtingen zijn cruciaal voor de bescherming van de eigen eenheden. De inlichtingenondersteuning voor de politietrainingsmissie is tot nu toe toereikend geweest. De inlichtingenorganisatie voor de politietrainingsmissie bestaat uit een mix van inlichtingencapaciteit van de CDS en de MIVD, zowel in het missiegebied zelf als in Nederland. Deze inlichtingencapaciteit is tot nu toe 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 speelt ook de ATF een belangrijke rol. De ATF is primair bedoeld voor de bescherming van het Nederlandse personeel van de politietrainingsmissie maar heeft ook een internationale ISAF taak. Zij levert steun aan internationale partners en ANSF in noodsituaties. Ook beschikt de ATF over geavanceerde opsporingsmiddelen (*Recce Lite*). Structureel maken zowel de missie als de internationale partners gebruik van deze *Recce Lite* capaciteit die de ATF in huis heeft. Dit systeem faciliteert onder andere bij het opsporen van mogelijke bembomlocaties. Gezien de voortdurende vraag is het *Recce Lite* systeem in de evaluatieperiode een gewaardeerd instrument gebleken.

In de tweede helft van 2012 het Head of Mission van EUPOL toestemming gegeven om onder bescherming van de Nederlandse militairen de EUPOL activiteiten uit te breiden buiten Kunduz-stad. Hierdoor is het bijvoorbeeld mogelijk geworden de *scenario based training* in Aliabad uit te voeren. Deze samenwerking is bekrachtigd

in een overeenkomst tussen de militaire component van de missie en EUPOL *Field Office*. Daarnaast is het Field office Kunduz recentelijk uitgebreid met een *Close Protection team*.

## 6.6 **Geschiktheid, beschikbaarheid en inzetduur**

De politietrainingsmissie telde bij de opzet 545 personen, verdeeld over de *Police Training Group (PTG)*, de *Air Task Force*, een Contingentscommando, een *National Support Element* en individueel uitgezonden militairen bij de NTM-A en het ISAF hoofdkwartier, beiden in Kaboel. Defensie beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel om deze missie uit te voeren. Het personeel is opgeleid conform de door de CDS vastgestelde normen. Het coördinerend operationeel commando (Commando Landstrijdkrachten) is verantwoordelijk voor de interservice afstemming van het opleidings- en gereedstellingstraject waar het personele inzetvoorbereiding betreft. Het coördinerend operationeel commando draagt zorg voor de personele instandhouding. De inzetduur van het militaire personeel is gesteld op maximaal zes maanden en drie weken, te rekenen vanaf datum vertrek tot terugkomst op Nederlands grondgebied. Het personeel van de eerste rotatie heeft hierop een uitzondering gehad. Zij kenden een inzetduur van vier maanden en drie weken. De uitzendduur heeft niet geleid tot problemen onder het uitgezonden personeel of bij de gereed stelling van dit personeel.

Nederlandse politiefunctionarissen worden op basis van vrijwilligheid door de minister van Veiligheid en Justitie aan de EUPOL missie ter beschikking gesteld. Binnen de Nederlandse politie is er voldoende belangstelling voor vrijwillige deelname aan vredesmissies. De inzetduur van politiefunctionarissen is gesteld op maximaal een jaar. Voor strategische functies is het mogelijk deze periode, bij uitzondering, te verlengen. De uit te zenden politiefunctionarissen krijgen in aanloop naar de uitzending een intensief trainingsprogramma en krijgen 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 werkt een aantal medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken mee aan deze missie. Gedurende de missie zijn gemiddeld drie diplomaten halfjaarlijks geplaatst in Kunduz. Daarnaast is een senior diplomaat geplaatst bij het civiele team van de NAVO in Mazar-e-Sharif als *director governance*. Ook is een Nederlandse mensenrechten- en minderhedenskundige geplaatst bij het kantoor van de EU Speciale Vertegenwoordiger in Kaboel. Daarnaast speelt de ambassade in Kaboel een belangrijke rol bij het verwezenlijken van de doelstellingen van deze missie.



## Conclusies

In hoofdstuk 4 zijn bij de behandeling van de vier thema's subconclusies getrokken. In deze eindconclusie komen de belangrijkste per thema terug.

### *Civiele politie*

De kwantitatieve opbouw van de civiele politie behoefde veel minder aandacht dan gedacht bij aanvang van de missie. In de aanvullende artikel 100-brief van 27 januari 2011 was reeds aangegeven dat de Nederlandse aanpak zich zou richten op de kwalitatieve verbetering van de civiele politie. De inzet was een totale opleidingsduur van achttien weken. Daartoe is mede op initiatief van Nederland de basisopleiding verlengd van zes naar acht weken. De praktijkbegeleiding die gegeven wordt door de POMLTs in het kader van de tienweekse aanvullende opleiding werkt ook kwaliteit verhogend. De praktijkbegeleiding is een nieuw element in de Afghaanse context en zorgt ervoor dat kennis wordt omgezet in kunde.

De missie heeft naast het aanbieden van specifieke cursussen voor vrouwen de eerste basisopleiding voor vrouwen verzorgd. Hoewel het aantal getrainde vrouwelijke agenten beperkt is, is zo een eerste stap gezet om vrouwen beter op te leiden en op te nemen in het Afghaanse politieapparaat.

Met de scenariotraining heeft de missie een innovatief instrument ontwikkeld dat de opleiding en begeleiding van het midden- en hoger kader van de politie en medewerkers van het justitiële apparaat effectiever maakt. EUPOL gaat dit instrument in 2013 ook breder in Afghanistan inzetten.

Met het opzetten van de *Police Coordination Board* heeft de missie ervoor gezorgd dat de activiteiten op het gebied van de ontwikkeling van de politie en de justitiële keten in de provincie Kunduz beter op elkaar worden afgestemd en efficiënter vorm gegeven worden.

De geïntegreerde benadering van de missie, met de bijzondere elementen zoals de aanvullende opleiding, de scenariotraining en de *Police Coordination Board* worden door Afghaanse en internationale partners zeer gewaardeerd.

De kwalitatieve verbetering van de politie is ondertussen deels overgedragen aan de Afghanen. Afghaanse trainers geven nu de basisopleiding en worden hierbij begeleid door Nederlandse trainers. Ook voor de aanvullende opleiding zijn de eerste stappen gezet om deze in Afghaanse handen te laten overgaan.

### *Samenwerking politie-aanklager*

GIZ en EUPOL hebben trainingen gegeven ter versterking van de samenwerking tussen politie en aanklagers, versterking van de researchcapaciteit en betere, forensische ("evidence based") bewijsvoering. De kwaliteit van de rechercheurs en officieren van justitie is hierdoor verbeterd en er is geïnvesteerd in de onderlinge samenwerking binnen de rechtsketen. De verschillende inspanningen hebben geleid tot een betere toepassing van het recht door agenten en aanklagers. Voorts is er een lichte stijging te zien van zaken die door aanklagers naar rechters worden

doorverwezen. Er is echter nog niet vastgesteld dat dit effect heeft op de snelheid van afhandelen, het correct volgen van procedures en de succesvolle voltooiing van een zaak.

#### *Justitiesector*

Ook hier geldt dat met diverse trainingen de kwaliteit van de betrokken functionarissen is verbeterd. Het aantal advocaten is daarnaast substantieel toegenomen en bovendien zijn justitiekantoren gebouwd en in gebruik genomen. De effectmeting laat echter nog geen substantiële verbetering zien; meer stappen zijn nodig om het vertrouwen van de bevolking in de formele justitie te vergroten.

#### *Verbetering bewustzijn, acceptatie en toegang tot het rechtssysteem*

Verskillende programma's richten zich op het informeren van de bevolking over hun rechten en de verantwoordelijkheden van rechtsinstellingen, zoals wekelijkse radioprogramma's, juridisch advies aan dorpsraden en het op lokaal niveau aandacht besteden aan de rechten van de vrouw bij het oplossen van conflicten. Er zijn indicaties dat vrouwen steeds meer toegang tot het rechtssysteem vinden en dat rechters vaker uitspraak doen in gevoelige familiezaken, maar ook hier zal op langere termijn moeten blijken wat de effecten zijn van onze investeringen.

### **Lijst van afkortingen**

AIBA	Afghan Independent Bar Association
AIHRC	Afghan Independent Human Rights Commission
ANSF	Afghan National Security Forces
AO	Algemeen Overleg
APTC	Advanced Police Training Course
APRP	Afghan Peace and Reconciliation Programme
AUP	Afghan Uniformed Police
CAOC	Combined Air Operations Centre
CDS	Commandant der Strijdkrachten
CID	Criminal Investigation Department
CMD	Comprehensive Mission Design
CMT	Coördinerend Management Team
CONTCO	Contingentscommando
CPAU	Cooperation for Peace And Unity
CPJP	Civil Police and Justice Programme
DCoP	District Chief of Police
EUPOL	European Union Police Mission
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GPM	Geïntegreerde Politietrainingsmissie
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HPC	High Peace Council (Hoge Vredesraad)
IED	Improvised Explosive Device
IJC	ISAF Joint Command
INS	Insurgents
IPTC	Initial Police Training Course
ISAF	International Security Assistance Force
KMAR	Koninklijke Marechaussee
LVA	Lijst van Afkortingen
MoI	Ministry of Interior
MPIL	Max Planck Institute for Comparative Public Law and Int. Law
NCO	Non Commissioned Officer
NSE	National Support Element
NTM-A	NATO Training Mission in Afghanistan
PAG	Police Advisory Group
PMS	Police mentoring System
POMLT	Police Operational Mentoring and Liaison Team
PTC	Police Training Centre
PTG	Police Training Group
RC	Regional Command
SCR	Senior Civil Representative
SRSG	Special Representative of the Secretary-General
T&T	Tracking & Tracing
TtT	Train the Trainer
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan