Ministerie van Buitenlandse Zaken

Samenvatting

Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan

Post-missiebeoordeling

Aanleiding en doel van het onderzoek

Tussen 2011 en 2013 vond de Nederlandse 'geïntegreerde politietrainingsmissie' plaats in Afghanistan (hierna 'de missie'). De missie had tot doel de Afghaanse civiele politie en het rechtssysteem te helpen versterken, met name in de provincie Kunduz.

De missie bestond uit verschillende elementen, waarvan de voornaamste waren:

- het trainen van politieagenten van het lagere kader (onderdeel van de NATO Training Mission-Afghanistan (NTM-A));
- het mentorschap van politiemensen van het midden- en hogere kader (onderdeel van de European Union Police Mission (EUPOL) in Afghanistan);
- een rechtsstaatprogramma dat bestond uit financiële ondersteuning aan een aantal ontwikkelingsprojecten gericht op verbetering van het formele en informele rechtssysteem in Kunduz.

Najaar 2017 zegden de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer toe een zogenoemde 'post-missiebeoordeling' te laten verrichten. Dit onderzoek is in de periode mei 2018 - oktober 2019 uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de inhoudelijk onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De hoofddoelen van dit onderzoek waren: inzicht verschaffen in de waarschijnlijke impact van de missie na vijf jaar; inzicht verschaffen in de verklarende factoren voor de mate waarin de doelen al dan niet zijn behaald na vijf jaar; en lessen bieden voor de toekomst over wat goed en minder goed werkte. Het onderzoek bestond uit interviews (in totaal met 230 mensen uit Afghanistan, Nederland en Duitsland), twee literatuuronderzoeken, en een analyse van documenten van de betrokken ministeries, EUPOL en de Nationale Politie.

Deze samenvatting geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek, en de aanbevelingen die daaruit volgen. Voor meer gedetailleerde bevindingen, alsook de methodologische verantwoording en beperkingen van het onderzoek verwijzen we naar het volledige rapport op de IOB website: *www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz*.

Resultaten vijf jaar na de missie

Sinds 2003 hebben verschillende internationale trainingsmissies voor de politie en het rechtssysteem plaatsgevonden in de Afghaanse provincie Kunduz. Vergeleken met de periode vóór deze missies zijn de professionele vaardigheden, het professionele gedrag en de kennis van functionarissen bij de politie en in het rechtssysteem in de provincie verbeterd.

Deze verbeteringen kunnen niet één-op-één worden toegeschreven aan de Nederlandse missie tussen 2011 en 2013. Ze hangen samen met een reeks van factoren, waaronder het algehele hogere opleidingsniveau, de druk van lokale NGO's en 'civil society'-activisten, de inzet van de Afghaanse overheid, en vele internationale missies en programma's, waaronder de Nederlandse.

Het regionale politietrainingscentrum (RTC) nabij Kunduz-stad functioneert nog steeds. Hier wordt min of meer hetzelfde curriculum gebruikt als in 2011-2013, aangevuld met extra wapentraining. Ook bestaat er een mobiel trainingsteam dat geïnspireerd is op de Nederlandse Police Operational Mentoring and Liaison Teams (POMLT).

De door Nederland gesteunde orde van advocaten, de AIBA (Afghan Independent Bar Association), functioneert nog steeds in Kunduz-stad. Het aantal geregistreerde advocaten in Kunduz steeg van 21 in 2011 naar 101 in 2018, onder wie 14 vrouwen.

Sinds de terugtrekking van de internationale gemeenschap in 2013 is het functioneren van de politie en het rechtssysteem, deels als gevolg van de verslechterde veiligheidssituatie, echter weer achteruitgegaan.

Kaart Afghanistan, kaartwerk: UvA-Kaartenmakers, Castricum

© UvA-K 2019

Door het heroplaaien van de strijd tegen de Taliban en andere gewapende groeperingen zijn de Nederlandse aandachtsgebieden als community policing en mensenrechten – waaronder de rechten van vrouwen – naar de achtergrond verdwenen.

Behalve de verslechterde veiligheidssituatie in Kunduz zijn wijdverbreide corruptie, nepotisme en inmenging van politici en andere invloedrijke spelers in de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak ook debet aan de beperkte vooruitgang. Daarnaast spelen er culturele belemmeringen, die in het bijzonder voor vrouwen de toegang tot het recht en de gelijke behandeling in het rechtssysteem bemoeilijken.

Politieke totstandkoming en aansluiting bij langetermijndoelen, lokale behoeften en lokale context

De missie werd primair ingegeven door de wens van het kabinet om na de beëindiging van de Nederlandse missie in de provincie Uruzgan opnieuw op enigerlei wijze militair aanwezig te zijn in Afghanistan. Dit betekende dat een groot deel van de (militaire) inzet van de missie al bij voorbaat was vastgelegd. De vraag wat deze inzet op de langere termijn zou kunnen bijdragen aan de verbetering van de politie en het rechtssysteem in Afghanistan speelde een ondergeschikte rol in het kabinetsbesluit.

Mede hierdoor sloot het ontwerp van de missie niet goed aan bij wat er nodig is voor het duurzaam versterken van de politie en het rechtssysteem in (post-)conflictgebieden:

- De missieduur was te kort voor het bereiken van de institutionele en culturele veranderingen die nodig zijn voor blijvende verbeteringen.
- De politie en rechtsspraak in Kunduz kampten met grote structurele problemen, waaronder corruptie en inmenging van politici en onofficiële machthebbers in het justitiële systeem. Bekend was dat het voortduren van deze problemen langetermijnverbeteringen in de weg zou staan.
- Vóór de missie had de internationale gemeenschap al besloten zich binnen een paar jaar terug te trekken. Ze wist dat dit zou kunnen leiden tot een verslechterde veiligheidssituatie, wat duurzame verbeteringen zou belemmeren.
- Vooraf was ook bekend dat het verloop onder medewerkers van met name het lagere kader van de Afghaanse politie erg hoog was, en dat de meeste getrainde agenten de politie binnen een paar jaar al weer zouden verlaten. Een structurele verbetering van de politie in Kunduz zou dan ook op doelmatigere wijze hebben kunnen plaatsvinden als de missie zich eerder en voornamelijk had gericht op het verbeteren van de politieorganisatie en de eigen trainingscapaciteit in Kunduz. Dit was wél de focus van het EUPOL-onderdeel. Binnen de NTM-A training, die het grootste deel van de financiële en personele middelen vergde, ging men echter pas over tot het trainen van trainers toen bekend werd dat Nederland eerder dan gepland zou vertrekken.

Om breed politiek draagvlak in de Tweede Kamer te verwerven deed het kabinet toezeggingen die de uitvoerbaarheid van de missie bemoeilijkten en niet aansloten bij de behoeften van de Afghanen en internationale bondgenoten. Door Nederland getrainde politiemensen mochten bijvoorbeeld alleen binnen Kunduz geplaatst worden en alleen defensief worden ingezet. Ook mochten Nederlandse trainers alleen agenten van de AUP opleiden, ondanks verzoeken van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en de trainers van de Nederlandse Koninklijke Marechaussee (KMar) om ook agenten van andere onderdelen van de Afghan National Police (ANP) te trainen.

Hoewel dergelijke voorwaarden de uitvoering van de missie bemoeilijkten, speelden uitgezonden KMar-trainers en EUPOL-personeel waar mogelijk in op de behoeften en het kennisniveau van de Afghaanse cursisten. Afghaanse agenten en Afghaanse en internationale commandanten beoordeelden de trainingen als hoogwaardig, en de relaties met de Nederlandse trainers en mentoren als goed.

Oefenen met patrouille lopen op het politietrainingscentrum in Kunduz, ministerie van Defensie, 5 april 2012

Aanbeveling 1:

Laat de beschikbare kennis over wat er nodig is om duurzame resultaten te bereiken en de kennis van de lokale behoeften zwaarder meewegen in het ontwerp van politietrainingsmissies. Voorkom dat het streven naar een breed politiek draagvlak de uitvoerbaarheid van de missie en de haalbaarheid van de missiedoelen in de weg staat.

Bondgenootschappelijke overwegingen en verzoeken spelen doorgaans een belangrijke rol in kabinetsbeslissingen om missies met een militaire inzet te ondernemen. Ambities om met missies ook nog effectief en efficiënt bij te dragen aan langetermijnverbeteringen van de politie en het rechtssysteem vereisen niettemin een capaciteitsinzet die aansluit bij wat er lokaal nodig en passend is om zulke duurzame verbeteringen te kunnen bewerkstelligen.

Zorg in contexten waar dit passend is dat een politietrainingsmissie al vanaf de start voornamelijk is gericht op het versterken van de lokale trainingscapaciteit en de lokale politieorganisatie – zeker wanneer bekend is dat het verloop binnen het lagere kader van de politie hoog is. Zorg dat het mandaat van de missie voldoende flexibel is om missie-activiteiten tijdig aan te kunnen passen aan een veranderende lokale context of behoefte.

Te weinig agenten om te trainen

Een groot deel van de missieperiode ontbrak het aan voldoende Afghaanse agenten van het lagere kader om te kunnen trainen. Dit vloeide deels voort uit de aan de Kamer toegezegde beperkende missievoorwaarden, en deels ook uit lokale omstandigheden, zoals het vooraf bekende gegeven dat een groot deel van de agenten in Kunduz al getraind was of niet vrijgemaakt kon worden voor het volgen van trainingen.

Ook concurreerden verschillende landen en missies met elkaar om mensen te kunnen trainen, zowel bij de politie als binnen de justitiële keten. Afghaanse functionarissen konden hierdoor 'shoppen' bij de verschillende donoren; ze keken bij welk land of bij welke organisatie ze de beste vergoeding konden krijgen voor het leveren van deelnemers aan de trainingen.

Voortgangsrapportages

Het monitoren en evalueren van de missie en het rapporteren aan de Tweede Kamer vonden plaats door de betrokken departementen zelf.

Hoewel er tijdens de missie onvoldoende mensen beschikbaar waren om te trainen, wilde de missieleiding in Den Haag en Kunduz een zo gunstig mogelijk beeld van de missie creëren in de media en de Tweede Kamer. Nederlandse betrokkenen binnen alle onderdelen van de missie ervoeren druk om in rapportages een positief beeld te schetsen, ook al klopte dit niet met de werkelijkheid. Hierdoor werd aan de Kamer niet altijd transparant gerapporteerd over de voortgang van de missie. Zo werden in rapportages over het aantal getrainde agenten reeds afgehaakte cursisten meegeteld, werden cursisten die verschillende trainingen ontvingen meerdere malen meegeteld, en kregen mensen een certificaat die hier volgens de richtlijnen niet voor in aanmerking kwamen.

Ook ten aanzien van het rechtsstaatprogramma voelden medewerkers druk om een goed verhaal te presenteren. De voortgang en kwaliteit van een deel van de projecten waren echter moeilijk te beoordelen voor de medewerkers, onder andere omdat ze sommige projecten niet konden bezoeken en met tussenpersonen moesten werken. Bovendien waren de rapportages met zelfevaluaties van de uitvoeringspartners overwegend kritiekloos. Dit maakt het ook voor IOB moeilijk betrouwbare uitspraken te doen over de kwaliteit van deze projecten.

Aanbeveling 2:

Rapporteer zowel positieve als negatieve zaken op transparante wijze: van missiegebied naar de ministeries, en van de ministeries naar de Tweede Kamer. Investeer in een lerende organisatie.

In 2018 is de rijksbrede operatie Inzicht in Kwaliteit van start gegaan, die departementen uitdaagt kritischer en opener te zijn over hun resultaten, en verkregen inzichten actiever te gebruiken om van te leren. Benut de aanknopingspunten in deze operatie voor het aanjagen van cultuurveranderingen op de langere termijn.

Versterk op de korte termijn de transparantie door de tussentijdse evaluatie en de eindevaluatie aan de Kamer te laten uitvoeren door een onafhankelijke partij in plaats van door de betrokken departementen zelf.

Ketenbenadering

De Nederlandse missie beoogde zowel individuele onderdelen van de justitiële keten – politie, Openbaar Ministerie, formele en informele rechtsspraak en advocatuur – als de samenwerking hiertussen te versterken.

De ketenbenadering bouwde voort op de bestaande kennis over wat er nodig is voor het succesvol versterken van de politie en het rechtssysteem in (post-)conflictgebieden. Ze sloot goed aan bij de Afghaanse juridische context, al bleek het in de praktijk moeilijk om bepaalde ketenonderdelen – met name de politie en het Openbaar Ministerie – goed samen te laten werken. De ketenbenadering werd veelvuldig geroemd door geïnterviewden uit Afghanistan, Duitsland en Nederland als een sterk onderdeel van de missie.

Aanbeveling 3:

Ga door met de ketenbenadering in vergelijkbare toekomstige missies.

Streef tijdens vergelijkbare toekomstige politietrainingsmissies wederom naar het verbeteren van de hele justitiële keten en de samenwerking tussen de verschillende onderdelen.

Aan de slag met instructiekaarten op het politietrainingscentrum in Kunduz, ministerie van Defensie, 12 maart 2013

Interdepartementale samenwerking

In de uitvoering van de ketenbenadering en de aansturing van de missie werkten de drie betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken (BZ), Defensie en Justitie en Veiligheid (JenV)) intensief samen, zowel in Den Haag als in Kunduz. In de communicatie over de missie aan de Tweede Kamer en de media werd dit geïntegreerde karakter benadrukt.

Geïnterviewden uit Afghanistan, Duitsland en Nederland zagen de interdepartementale aansturing als een kracht van de missie.

In de praktijk verliep de samenwerking tussen medewerkers van BZ en Defensie over het algemeen goed, en leverde deze volgens betrokkenen van beide ministeries grote meerwaarde.

Hoewel de drie onderdelen in Nederland werden gepresenteerd als één geïntegreerde missie en het EUPOL-onderdeel in Nederland onder verantwoordelijkheid van het ministerie van JenV stond, werden de Nederlandse EUPOL-medewerkers in Kunduz aangestuurd door EUPOL in Brussel. Zij hadden hierdoor een andere rapportagelijn, een ander missiemandaat en andere arbeidsvoorwaarden. Dit bemoeilijkte de samenwerking en zorgde voor problemen in de afstemming tussen de Nederlandse EUPOL-medewerkers en de medewerkers van BZ en Defensie.

Er bestonden niettemin ook voorbeelden van succesvolle samenwerking tussen de drie onderdelen van de missie, zoals drie 'scenario-based trainingen.' Hierin werden mensen uit verschillende onderdelen van de justitiële keten bij elkaar gebracht voor een simulatie.

Aanbeveling 4:

Blijf investeren in geïntegreerde interdepartementale samenwerking tijdens missies ter versterking van politie en rechtssystemen. Als er verschillen in voorwaarden en rapportagelijnen zijn voor de bijdragen van verschillende departementen, wees hier dan duidelijk over.

Zet voor vergelijkbare toekomstige missies wederom in op interdepartementale samenwerking in de aansturing en uitvoering, door onder andere zo vroeg mogelijk te beginnen met het gezamenlijk, interdepartementaal opstellen van de plannen (zie ook aanbeveling 5), en door uitgezonden medewerkers van alle betrokken departementen een gezamenlijk voorbereidings- en opwerktraject te laten doorlopen.

Als toekomstige Nederlandse missies net als de Kunduz-missie in de praktijk bestaan uit bijdragen aan verschillende internationale missies, zorg dan dat het ontwerp en de presentatie van de missie expliciet aandacht besteden aan eventuele verschillen in geldende voorwaarden en rapportagelijnen. Transparantie hierover versterkt het onderlinge begrip tussen medewerkers van de verschillende onderdelen en voorkomt onrealistische verwachtingen.

Verbeteren situatie vrouwen bij de politie

Er verstreek ongeveer een jaar tussen de eerste voorbereidingen van de missie en de daadwerkelijke start in juli 2011. Toch lag er tijdens de start nog geen plan klaar om de situatie voor politievrouwen in de provincie Kunduz te verbeteren, hoewel dit een formeel missiedoel was.

Ook waren er weinig vrouwelijke tolken en was het overgrote deel van de Nederlandse uitgezondenen man; niet alleen de militairen maar ook BZ-, EUPOL- en KMar-medewerkers in civiele rollen. Het geringe aantal uitgezonden vrouwen in civiele rollen belemmerde niet alleen de samenwerking met Afghaanse vrouwen, maar deed volgens Nederlandse betrokkenen ook afbreuk aan de geloofwaardigheid van het Nederlandse pleidooi in Afghanistan voor de gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen.

Aanbeveling 5:

Neem tijdig een gedegen, op kennis van deskundigen gebaseerd plan op in het missieontwerp voor de versterking van de positie van vrouwen.

VN-resolutie 1325 roept de lidstaten op om bij vredesopbouwmissies meer aandacht te besteden aan gendergelijkheid en de positie van vrouwen. Nederland heeft een Nationaal Actieplan om resolutie 1325 te implementeren door samenwerking tussen de overheid, kennisinstituten en ngo's.

Breng dit streven in de praktijk door al in de eerste, oriënterende fase van een mogelijke nieuwe missie te verkennen wat 'het verbeteren van de positie van vrouwen' in de specifieke context betekent en hoe dit kan worden vormgegeven in het missieontwerp en de missie-uitvoering.

Dit vereist dat het eigenaarschap over de thema's van resolutie 1325, dat nu voornamelijk bij het ministerie van Buitenlandse Zaken ligt, ook op structurele wijze verankerd wordt binnen het ministerie van Defensie en de eventuele andere betrokken ministeries.

Zesmaandelijkse rotaties

De uitvoering van de missie werd volgens velen belemmerd door de zesmaandelijkse rotaties van personeel. Deze beperkten vooral de werkzaamheden van mensen in civiele rollen (zowel uitgezonden BZ-personeel als politietrainers van de KMar). EUPOL-personeel verbleef in de regel wel langer in het missiegebied. De zesmaandelijkse uitzendduur was te kort om een goede relatie op te bouwen met Afghaanse counterparts, leidde tot verlies van kennis en werkte kortetermijndenken in de hand bij uitgezonden medewerkers.

Aanbeveling 6:

Laat de mogelijkheid open om medewerkers in civiele rollen uit te zenden voor een periode langer dan zes maanden.

Richt voor toekomstige missies de uitzendduur voor civiel personeel op flexibele basis in, rekening houdend met contextuele factoren en persoonlijke omstandigheden.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Foto voorpagina: Politiebureau in Khanabad, bron: Ministerie van Defensie, 2013

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | november 2019