



Ministerie van Buitenlandse Zaken



Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan | Post-missiebeoordeling | IOB Evaluatie | nr. 432 | Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan

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

## Post-missiebeoordeling





# Voorwoord

De Nederlandse krijgsmacht heeft als taken het eigen grondgebied en dat van bondgenoten te beschermen, de (internationale) rechtsorde en stabiliteit te bevorderen en bijstand te bieden bij rampen en crises. In dit kader doet de krijgsmacht mee aan tal van grotere en kleinere missies, steeds vaker ook in nauwe samenwerking met civiele partners van buiten het ministerie van Defensie, zoals de politie en ontwikkelingsspecialisten. Tussen 2011 en 2013 vond de Nederlandse geïntegreerde politietrainingsmissie plaats in Afghanistan. Deze missie beoogde de Afghaanse civiele politie en het rechtssysteem te helpen versterken, met name in de provincie Kunduz.

Een jaar na afloop van deze missie stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie en Veiligheid en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking de Tweede Kamer een eigen eindevaluatie<sup>1</sup> met een beoordeling van de resultaten van de missie. Hierin kondigden ze ook aan vijf jaar na het einde van de missie een 'post-missiebeoordeling' op te laten stellen ter beoordeling van de langetermijnresultaten van de missie. Op 14 september 2017 bevestigden de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken in een brief aan de Kamer deze post-missiebeoordeling ter hand te zullen laten nemen.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de inhoudelijk onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is verzocht deze taak op zich te nemen. IOB heeft dit onderzoek zelfstandig opgezet en uitgevoerd in de periode mei 2018 tot en met oktober 2019.

Dit rapport bevat de hoofdbevindingen van de post-missiebeoordeling. Meer gedetailleerde bevindingen zijn te vinden in een aantal onderliggende studies die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd en apart gepubliceerd zijn op de website van IOB: [www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz](http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz).

Namens IOB is het onderzoek uitgevoerd door Sabine de Jager, Gijs van Loon, Wendy van der Neut en mijzelf. Zij hebben hiervoor mede geput uit speciaal voor dit onderzoek

uitgevoerde deelstudies van Michael McEvoy ('Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan. Local Perceptions'), Niels Terpstra en Toon Dirkx ('Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010–2018: A Literature Review') en van Erwin van Veen, Walle Bos, Mariska van Beijnum, allen werkzaam bij Instituut Clingendael ('Mission Impossible? Police and Justice Capacity Building by International Peacekeeping Missions'). IOB is de auteurs erkentelijk voor hun bijdragen.

Een externe referentiegroep heeft het onderzoek begeleid. Deze bestond behalve uit vertegenwoordigers van relevante directies van de betrokken ministeries van Buitenlandse Zaken (DVB, DSH, DAO), Defensie (DGB en Eval) en Justitie en Veiligheid (ICA) en een vertegenwoordiger van de Nationale Politie ook uit drie wetenschappelijk deskundigen: Martine van Bijlert, mede-oprichter en senior onderzoeker van het Afghanistan Analysts Network, Jelle Janssens van de Universiteit Gent, en Arnim Langer van de Katholieke Universiteit Leuven. Lola Cecchinell van de UK Government Civilian Stabilisation Group voorzag IOB van kwaliteitsadvies en Monawar Zaheen, student aan de Universiteit Leiden, bood ondersteuning als stagiair bij de voorbereidingen voor het onderzoek in Afghanistan. De interne peer review werd verzorgd door een klankbordgroep van IOB-medewerkers Meie Kiel, Arjan Schuthof (voorzitter), Paul Westerhof en Rens Willems. IOB dankt hen allen voor hun advies en ondersteuning.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar de medewerkers van de Nederlandse ambassade in Kabul, alle geïnterviewden en de ambtelijke deelnemers aan de consultatiebijeenkomst ter aanscherping van de aanbevelingen in dit rapport.

De eindverantwoordelijkheid voor het rapport berust bij IOB.

Dr. Wendy Asbeek Brusse  
*Directeur directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie*  
*Ministerie van Buitenlandse Zaken*



# Inhoudsopgave

|                                                                                |           |  |
|--------------------------------------------------------------------------------|-----------|--|
| <b>Lijst van afbeeldingen</b>                                                  | <b>05</b> |  |
| <b>Lijst van afkortingen</b>                                                   | <b>06</b> |  |
| <b>Lijst van Dari en Pashtun termen</b>                                        | <b>07</b> |  |
| <b>1 Inleiding</b>                                                             | <b>10</b> |  |
| 1.1 Aanleiding                                                                 | 10        |  |
| 1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen                                 | 10        |  |
| 1.3 Onderzoeksmethoden                                                         | 11        |  |
| 1.4 Beperkingen van het onderzoek                                              | 12        |  |
| 1.5 Opzet van dit rapport                                                      | 13        |  |
| <b>2 Motieven, totstandkoming, doelen en voorwaarden missie</b>                | <b>14</b> |  |
| 2.1 Oorsprong van de internationale en Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan | 14        |  |
| 2.2 Politieke afwegingen voor een nieuwe missie in Kunduz                      | 17        |  |
| 2.3 Voorwaarden voor de missie                                                 | 18        |  |
| 2.4 Formele doelen van de missie                                               | 20        |  |
| <b>3 Feitelijke beschrijving van de missie</b>                                 | <b>21</b> |  |
| 3.1 De situatie in Kunduz bij aanvang van de missie                            | 21        |  |
| 3.2 Geïntegreerd missieontwerp en personele en financiële inzet                | 24        |  |
| 3.3 Politietraining lagere kader (NTM-A)                                       | 28        |  |
| 3.4 Politietraining hogere en middenkader (EUPOL)                              | 31        |  |
| 3.5 Rechtsstaatprogramma                                                       | 32        |  |
| 3.5.1 Samenwerking politie-justitie                                            | 32        |  |
| 3.5.2 Het formele rechtssysteem                                                | 32        |  |
| 3.5.3 Link naar het informele rechtssysteem                                    | 33        |  |
| 3.5.4 Bewustwording onder de bevolking                                         | 33        |  |
| 3.5.5 Verbeteren positie etnische minderheden, religieuze groepen en vrouwen   | 33        |  |
| 3.5.6 Meten van resultaten                                                     | 34        |  |
| 3.6 Einde van de missie en start post-missieactiviteiten                       | 34        |  |
| <b>4 Bevindingen over de missie-uitvoering</b>                                 | <b>35</b> |  |
| 4.1 Lagere kader politietraining                                               | 36        |  |
| 4.1.1 Effecten van voorwaarden Tweede Kamer                                    | 36        |  |
| 4.1.2 Te weinig agenten om te trainen: de Afghaanse context                    | 37        |  |
| 4.1.3 Gebrek aan transparantie in rapportages                                  | 38        |  |
| 4.1.4 Curricula, lesgeven en community policing                                | 39        |  |
| 4.2 EUPOL                                                                      | 40        |  |
| 4.3 Rechtsstaatprogramma                                                       | 41        |  |
| 4.4 Samenwerking tussen de drie ministeries in het veld                        | 42        |  |
| 4.5 Zesmaandelijke rotatie                                                     | 43        |  |
| 4.6 Meten van de resultaten over de langere termijn                            | 44        |  |
| <b>5 Aansluiting missie bij langetermijndoelen</b>                             | <b>45</b> |  |
| 5.1 Aansluiting missieontwerp bij langetermijndoelen                           | 46        |  |
| 5.2 Samenwerking met Afghanen en aansluiting bij lokale behoeften              | 47        |  |
| 5.2.1 Invloed van de totstandkoming van de missie                              | 47        |  |
| 5.3 Informele machthebbers en corruptie                                        | 48        |  |
| 5.4 Internationale samenwerking                                                | 49        |  |
| 5.5 Ketenbenadering                                                            | 50        |  |
| 5.6 Duur missie en veiligheidssituatie                                         | 50        |  |
| 5.7 Einde missie en overdracht aan de Afghanen                                 | 51        |  |
| <b>6 Vijf jaar later: de staat van politie en rechtssysteem in Kunduz</b>      | <b>54</b> |  |
| 6.1 Politie                                                                    | 56        |  |
| 6.1.1 De politie: territoriale controle afgenomen                              | 56        |  |
| 6.1.2 Professionele vaardigheden en gedrag politie                             | 56        |  |
| 6.1.3 Politietraining                                                          | 57        |  |
| 6.1.4 Community policing                                                       | 58        |  |
| 6.1.5 Vrouwelijke politieagenten                                               | 58        |  |



|                                                                                                                             |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 6.1.6 Kennis over en vertrouwen in de politie onder de bevolking .....                                                      | 59        |
| 6.2 Samenwerking politie-aanklager .....                                                                                    | 60        |
| 6.3 Rechtssysteem .....                                                                                                     | 60        |
| 6.3.1 Drie rechtssystemen en inperking formele systeem .....                                                                | 60        |
| 6.3.2 Kwaliteit formele rechtssysteem .....                                                                                 | 61        |
| 6.3.3 Toegang tot formele rechtssysteem .....                                                                               | 61        |
| 6.3.4 Kennis over en vertrouwen in het formele rechtssysteem onder<br>de bevolking .....                                    | 62        |
| <b>7 Conclusie en aanbevelingen .....</b>                                                                                   | <b>63</b> |
| <b>Annexen .....</b>                                                                                                        | <b>68</b> |
| Annex 1 Methodologie interviews met betrokkenen uit Nederland<br>en Duitsland .....                                         | 68        |
| Annex 2 Lijst geïnterviewden .....                                                                                          | 70        |
| Annex 3 Methodologie documentanalyse .....                                                                                  | 73        |
| Annex 4 Consultatiebijeenkomst .....                                                                                        | 74        |
| <b>Eindnoten .....</b>                                                                                                      | <b>75</b> |
| <b>Lijst openbare bronnen .....</b>                                                                                         | <b>82</b> |
| <b>Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal<br/>Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) 2013-2019 .....</b> | <b>85</b> |



## Lijst van afbeeldingen

| <b>Figuur</b> | <b>Bijschrift</b>                                                | <b>Pagina</b> |
|---------------|------------------------------------------------------------------|---------------|
| Figuur 1      | Kaart Afghanistan                                                | 08            |
| Figuur 2      | Kaart Kunduz                                                     | 09            |
| Figuur 3      | Onderzoeksmethoden                                               | 11            |
| Figuur 4      | Tijdslijn ontwikkelingen 2001-2011                               | 15            |
| Figuur 5      | Opzet geïntegreerde politietrainingsmissie Kunduz                | 25            |
| Figuur 6      | Schatting van ingezet personeel en uitgaven aan de Kunduz-missie | 27            |
| Figuur 7      | Tijdslijn ontwikkelingen vanaf 2011                              | 55            |

| <b>Foto</b> | <b>Bijschrift</b>                                                                                    | <b>Pagina</b> |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Foto 1      | F-16 stijgt op in Mazar-e-Sharif                                                                     | 20            |
| Foto 2      | Alfabetiseringsonderwijs in Kunduz                                                                   | 29            |
| Foto 3      | Afghaanse agente oefent een aanhouding                                                               | 30            |
| Foto 4      | Les van het Max Planck Institute aan officieren van justitie                                         | 32            |
| Foto 5      | Oefenen met patrouille lopen op het politietrainingscentrum in Kunduz                                | 37            |
| Foto 6      | Instructie met behulp van LEGO op het politietrainingscentrum in Kunduz                              | 39            |
| Foto 7      | Community policing met de Bushmaster in de provincie Kunduz                                          | 40            |
| Foto 8      | Afghaanse instructeur voor de klas op het politietrainingscentrum in Kunduz                          | 46            |
| Foto 9      | Aan de slag met instructiekaarten op het politietrainingscentrum in Kunduz                           | 52            |
| Foto 10     | Regionaal politietrainingscentrum in Kunduz                                                          | 58            |
| Foto 11     | Community engagement bijeenkomst met de polis e-mardumi in Shir Khan Bandar                          | 59            |
| Foto 12     | Met Nederlands geld gebouwd Huqooq-kantoor in Chahar Dara District, vernield door de Taliban in 2015 | 60            |



## Lijst van afkortingen

| Afkorting |                                                       |
|-----------|-------------------------------------------------------|
| ABP       | Afghan Border Police                                  |
| AEPO      | Afghan Education Production Organization              |
| AIBA      | Afghanistan Independent Bar Association               |
| ANA       | Afghan National Army                                  |
| ANP       | Afghan National Police                                |
| AO        | Algemeen Overleg                                      |
| APTC      | Advanced Police Training Course                       |
| AUP       | Afghan Uniformed Police                               |
| BZ        | Ministerie van Buitenlandse Zaken                     |
| CDG       | Community Dialogue Group                              |
| CID       | Criminal Investigation Department                     |
| CIVREP    | Civil Representative                                  |
| CMD       | Coordinated Mission Design                            |
| CMT       | Coördinerend Management Team                          |
| CoPP      | Coordination of Police and Prosecutor                 |
| CPAU      | Cooperation for Peace and Unity                       |
| CPJP      | City Police and Justice Project                       |
| C-PTG     | Commandant Police Training Group                      |
| DEF       | Ministerie van Defensie                               |
| EUPOL     | European Union Police Mission                         |
| GIZ       | Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit        |
| GPPT      | German Police Project Team                            |
| GPTM      | Geïntegreerde Politietrainingsmissie                  |
| HOA       | Hoogambtelijk Overleg Afghanistan                     |
| IOB       | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie |
| IPCB      | International Police Coordination Board               |
| IPTC      | Initial Police Training Course                        |
| ISAF      | International Security Assistance Force               |
| JenV      | Ministerie van Justitie en Veiligheid                 |
| KMar      | Koninklijke Marechaussee                              |

| Afkorting |                                                                       |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------|
| LOTFA     | Law and Order Trustfund                                               |
| Moi       | Ministry of Interior of Afghanistan                                   |
| MoJ       | Ministry of Justice of Afghanistan                                    |
| MPIL      | Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law |
| NAVO      | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie                                 |
| NCO       | Non-Commissioned Officers                                             |
| Ngo       | Non-Gouvernementele Organisatie                                       |
| NTM-A     | NATO Training Mission-Afghanistan                                     |
| OEF       | Operation Enduring Freedom                                            |
| OM        | Openbaar Ministerie                                                   |
| PAG       | Police Advisory Group                                                 |
| PCoP      | Provincial Chief of Police                                            |
| PeM       | Polis e-Mardumi                                                       |
| POLREP    | Police Representative                                                 |
| PCB       | Police Coordination Board                                             |
| POMLT     | Police Operational Mentoring and Liaison Team                         |
| PMT       | Police Mentoring Team                                                 |
| PRT       | Provincial Reconstruction Team                                        |
| PTG       | Police Training Group                                                 |
| RTC       | Regional Training Centre                                              |
| SBT       | Scenario Based Training                                               |
| SMO       | Stuurgroep Missies en Operaties                                       |
| TAC       | Transparency and Accountability Committee                             |
| TAF       | The Asia Foundation                                                   |
| UNAMA     | United Nations Assistance Mission in Afghanistan                      |
| UNDP      | United Nations Development Programme                                  |
| ZMA KAB   | Zijner Majesteits Ambassade in Kabul                                  |



## Lijst van Dari en Pashtun termen

| Term                   |                                                                                                                                                                                    |
|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Huqooq</b>          | Rechtskantoor dat civiele disputen behandelt en doorverwijst                                                                                                                       |
| <b>Jirga</b>           | Ad hoc opererend orgaan voor conflictbeslechting gebaseerd op traditionele Pashtun normen, waarden en technieken                                                                   |
| <b>Khateeb</b>         | Ceremonieleider van het vrijdagsgebed                                                                                                                                              |
| <b>Polis e-Mardumi</b> | Community Police, een tak binnen de Afghan National Police, enigszins vergelijkbaar met de Nederlandse wijkagent                                                                   |
| <b>Saranwali</b>       | Afghaans Openbaar Ministerie                                                                                                                                                       |
| <b>Shura</b>           | Ad hoc opererend orgaan van lokale 'elders' dat geschillen tussen burgers, families, groepen of stammen behandelt                                                                  |
| <b>Tashkil</b>         | Het organisatorisch plan van de Afghaanse politie (en andere overheidsonderdelen) waarin onder andere de organisatorische structuur en beoogde personeelsaantallen zijn vastgelegd |
| <b>Teem-e sayar</b>    | Een mobiel trainingsteam behorend tot de AUP dat als doel heeft op locatie politieagenten te trainen                                                                               |

Figuur 1 Kaart Afghanistan, kaartwerk: UvA-Kaartenmakers, Castricum



Figuur 2 Kaart Kunduz, kaartwerk: UvA-Kaartenmakers, Castricum





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Tussen 2011 en 2013<sup>a</sup> vond de Nederlandse ‘geïntegreerde politietrainingsmissie’<sup>b</sup> plaats in Afghanistan. De missie had als doel de 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 lagere kader politieagenten;
- het mentorschap van midden- en hogere kader politiemensen;
- een rechtsstaatprogramma dat bestond uit financiële ondersteuning aan een aantal ontwikkelingsprojecten gericht op verbetering van het rechtssysteem in Kunduz.

In 2014 stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie, Justitie en Veiligheid en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking de Tweede Kamer een eigen eindevaluatie<sup>2</sup> waarin ze hun beoordeling van de resultaten van de missie beschreven. Hierin werd aangekondigd dat er vijf jaar na het einde van de missie een ‘post-missiebeoordeling’ zou worden opgesteld om inzicht te krijgen in de duurzaamheid van de resultaten.<sup>3</sup> Op 14 september 2017 bevestigden de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken in een brief aan de Kamer deze post-missiebeoordeling ter hand te zullen nemen.<sup>4</sup>

Van mei 2018 tot en met oktober 2019 is het onderzoek voor de post-missiebeoordeling uitgevoerd door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB), de inhoudelijk onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). IOB heeft dit zelfstandig opgezet en uitgevoerd, en is derhalve volledig verantwoordelijk voor het onderzoek en de tekst van dit rapport.

Het rapport bevat de hoofdbevindingen van de post-missiebeoordeling. Voor meer gedetailleerde bevindingen verwijst het naar een aantal onderliggende studies die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd en apart gepubliceerd zijn. IOB zal daarnaast meer gedetailleerde praktische lessen delen met medewerkers van de betrokken ministeries in mondelinge presentaties.

## 1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Een post-missiebeoordeling evalueert vijf jaar na het beëindigen van een missie in hoeverre de doelen van de missie behaald zijn en wat de blijvende impact is.

De Nederlandse missie werd uitgevoerd in een complexe en fragiele politieke situatie en vond plaats naast en als onderdeel van meerdere internationale missies waar verschillende landen aan deelnamen. Om die reden is het niet mogelijk de exacte mate vast te stellen waarin de Nederlandse missie heeft bijgedragen aan veranderingen die na vijf jaar waarneembaar zijn. Een evaluatie kan in een dergelijke situatie wel een uitspraak doen over de waarschijnlijkheid dat de missie heeft bijgedragen aan de gewenste verbeteringen, door alle stappen in de ‘beleidstheorie’ van de missie<sup>c</sup> te onderzoeken en te beoordelen wat goed of minder goed is gegaan in het ontwerp en de uitvoering hiervan.

<sup>a</sup> De missie zou in eerste instantie tot 2014 duren, maar de politietrainingen werden uiteindelijk al in de zomer van 2013 beëindigd. Het rechtsstaatprogramma liep als enige missieonderdeel nog wel door tot 2014 (zie paragraaf 3.6).

<sup>b</sup> In de rest van dit rapport wordt de Nederlandse geïntegreerde politietrainingsmissie ook kortweg aangeduid als ‘de missie’.

<sup>c</sup> Een ‘beleidstheorie’ geeft aan op welke wijze de doelen van het beleid of de missie behaald zullen worden. De beleidstheorie voor de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz wordt beschreven in hoofdstuk drie.

De hoofddoelen van dit onderzoek zijn dan ook:

1. Inzicht verschaffen in de waarschijnlijke impact van de missie na vijf jaar;
2. Inzicht verschaffen in de verklarende factoren voor de mate waarin de doelen al dan niet zijn behaald na vijf jaar;
3. Lessen bieden voor de toekomst over wat goed en minder goed werkte.

Daarvoor zullen de volgende centrale onderzoeksvragen worden beantwoord in dit rapport:

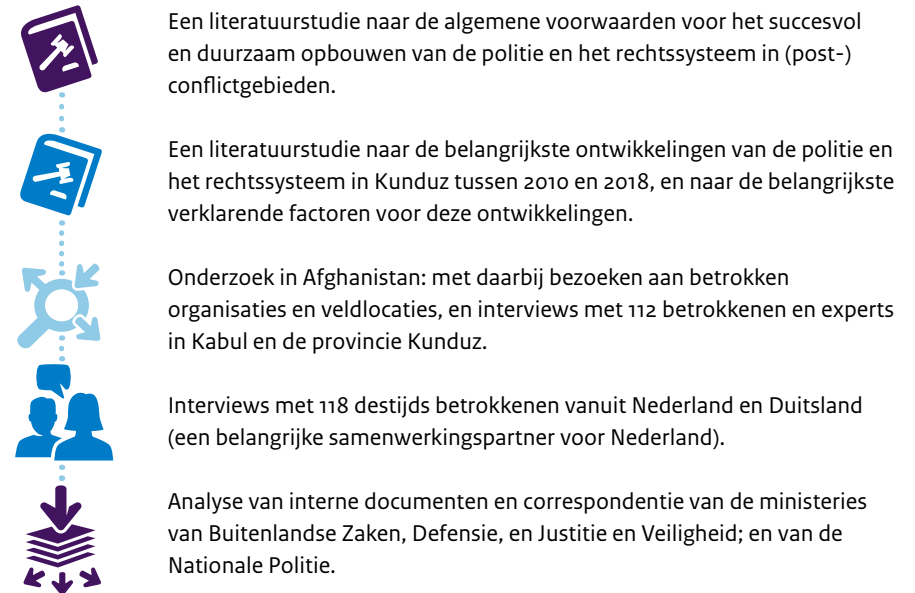
- Wat waren de motieven voor de missie en de formele korte- en langetermijndoelen? (hoofdstuk 2)
- Welke activiteiten zijn gepland en uitgevoerd voor het bereiken van deze formele doelen? (hoofdstuk 3)
- Wat ging goed en wat ging minder goed bij het ontwerpen en uitvoeren van deze activiteiten? (hoofdstuk 4 en 5)
- Gebaseerd op de beschikbare kennis over gelijksoortige missies, in hoeverre was te verwachten dat de missie zou bijdragen aan het behalen van de langetermijndoelen? (hoofdstuk 5)
- In hoeverre zijn, vijf jaar na de missie, de langetermijndoelen bereikt en wat zijn de belangrijkste verklarende factoren hiervoor? (hoofdstuk 6)
- Welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige missies? (hoofdstuk 7)

Het onderzoek richt zich niet op de vraag of de formele langetermijndoelen van de missie passend waren. Het richt zich evenmin op de vraag in hoeverre andere doelen voortkomend uit politiek-strategische motieven voor de missie zijn bereikt.<sup>d</sup>

## 1.3 Onderzoeksmethoden

Voor deze evaluatie is gebruikgemaakt van vijf verschillende onderzoeksmethoden:

**Figuur 3** Onderzoeksmethoden



Voor het beantwoorden van alle onderzoeksvragen is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bronnentriangulatie.<sup>e</sup>

Van drie deelonderzoeken zijn aparte rapporten gepubliceerd: de twee literatuurstudies en het onderzoek in Afghanistan. Deze rapporten gaan uitvoeriger in op de methodologische verantwoording en methodologische beperkingen van het betreffende deelonderzoek, en zijn te raadplegen via [deze link](#) op de website van IOB. De twee literatuuronderzoeken heeft IOB laten verrichten door externe onderzoekers. Hoewel deze in de literatuurverwijzing van dit rapport als twee publicaties terugkomen, gaat het om syntheses studies van een

<sup>d</sup> In hoofdstuk twee zal worden ingegaan op de invloed van nationale en internationale belangen op het politieke besluitvormingsproces over de vormgeving van de missie in Kunduz. Hoewel IOB het belangrijk acht de missie in dit perspectief te plaatsen en eventuele doelen voortkomend uit onderliggende politiek-strategische of tactische motieven te identificeren, valt het buiten de reikwijdte van dit onderzoek om in te gaan op het al dan niet behalen van deze doelen.

<sup>e</sup> Het benutten van verschillende typen bronnen voor het beantwoorden van een onderzoeksvraag om vast te stellen of bevindingen uit verschillende typen bronnen overeenkomen, en daarmee de betrouwbaarheid van de bevindingen te verhogen.



grote hoeveelheid onderliggende literatuur, en niet om twee bronnen. Het onderzoek in Afghanistan is gezamenlijk door twee IOB-onderzoekers en een externe onderzoeker uitgevoerd; die laatste heeft de analyse en rapportage verzorgd.

De interviews met betrokkenen uit Nederland en Duitsland en de documentenanalyse zijn uitgevoerd door onderzoekers van IOB. Hiervan zijn geen aparte publicaties beschikbaar, maar meer informatie over de gebruikte methodologie van deze beide onderzoeks-onderdelen is te vinden in annex 1 en 3. Annex 2 bevat de lijst van de geïnterviewden.

Omdat de interviews kwalitatief en semigestructureerd van aard waren, kunnen ze niet gebruikt worden om kwantitatieve uitspraken te doen over het percentage of aantal respondenten waarop een bepaalde bevinding is gebaseerd (zie voor nadere uitleg annex 1). Waar bevindingen (deels) gebaseerd zijn op interviews is wel in eindnoten een nadere beschrijving gegeven van relevante kenmerken van de desbetreffende interview-respondenten, zoals bij welk onderdeel van de missie ze betrokken waren, welke rol ze destijds vervulden, etc.

Dit rapport bevat een aantal citaten van geïnterviewden. Deze dienen uitsluitend ter illustratie van meer algemene bevindingen die terugkeerden in meerdere interviews en/of andere bronnen.

## 1.4 Beperkingen van het onderzoek

Deze paragraaf behandelt een aantal van de belangrijkste algemene methodologische beperkingen van het onderzoek. Gedetailleerde informatie hierover is na te lezen op de bovengenoemde plekken.

### Causale relatie aantonen

Het is niet mogelijk een precieze causale relatie aan te tonen tussen de activiteiten van de missie van destijds en de eventueel waargenomen veranderingen bij de politie en het rechtssysteem van de provincie Kunduz sinds het einde van de missie. Net als bij elk

historisch onderzoek is het per definitie niet mogelijk om de huidige situatie te vergelijken met hoe de situatie zou zijn geweest zonder de Nederlandse missie. Daarnaast zijn er veel andere factoren die grote invloed hebben gehad op ontwikkelingen binnen de politie en het rechtssysteem in Kunduz. Hieronder benoemen we enkele van deze factoren.

### De Nederlandse missie onderscheiden van andere internationale missies

Een belangrijke factor is dat er destijds in Afghanistan ook andere internationale spelers actief waren die nagenoeg dezelfde doelen nastreefden als Nederland. Hoewel de missie in Nederland bekend stond als de Nederlandse geïntegreerde politietrainingsmissie, maakten de politietrainings- en mentoringsonderdelen deel uit van twee internationale missies die al een aantal jaren liepen in de provincie Kunduz: NTM-A (NATO Training Mission-Afghanistan) en EUPOL (European Union Police Mission). Duitsland was als 'lead nation' al sinds 2003 verantwoordelijk voor de politietraining in het hele noorden van Afghanistan inclusief Kunduz, en de Nederlandse inzet vanaf 2011 was hiermee vergeleken gering. Bovendien waren er andere internationale missies gericht op de opbouw van de politie. Het is dan ook moeilijk vijf jaar later precies te onderscheiden wat de bijdrage van Nederland is geweest in vergelijking met die van andere landen.<sup>f</sup>

Voor het rechtsstaatprogramma van de missie geldt eenzelfde complicatie: hoewel dit een bilateraal programma was in plaats van een bijdrage aan een internationale missie, waren er nog meer landen die vergelijkbare projecten en organisaties sponsorden, en in een aantal gevallen exact dezelfde organisaties als Nederland.

### De Nederlandse missie onderscheiden van andere Nederlandse activiteiten

IOB is specifiek gevraagd een post-missiebeoordeling op te stellen voor de geïntegreerde politietrainingsmissie van 2011-2013. Er waren echter ook andere door Nederland ontplooid en ondersteunde activiteiten in de periodes voor, tijdens en na de missie ter versterking van de Afghaanse politie en het rechtssysteem, die geen onderdeel uitmaakten van de missie.<sup>g</sup> In dit onderzoek worden deze andere activiteiten niet geëvalueerd, maar aangezien ze deels dezelfde doelen nastreefden is het moeilijk om effecten hiervan vijf jaar na de missie te isoleren van die van de Nederlandse activiteiten in het kader van de geïntegreerde politietrainingsmissie.

<sup>f</sup> Dit blijkt ook uit de interviews in Afghanistan. Een aanzienlijk deel van de daar geïnterviewden kon geen onderscheid maken tussen de troepen en bijdragen van de verschillende landen, en spraken over bijdragen van 'buitenlanders' of soms alleen van 'Amerikanen'. Voor meer informatie, zie McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 18.

<sup>g</sup> Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse bijdragen aan het LOTFA (Law and Order Trust Fund), het post-missie rechtsstaatprogramma, en de huidige Resolute Support missie.



Daarnaast bleek het soms lastig precies te onderscheiden welke activiteiten tijdens de missieperiode al dan niet dienden te worden meegenomen in een evaluatie van de geïntegreerde politietrainingsmissie. In correspondentie met de Tweede Kamer werden bijvoorbeeld ook gedetacheerde Nederlandse specialisten bij UNAMA (United Nations Assistance Mission in Afghanistan), EUPOL en de NAVO (Noord-Atlantische Verdragsorganisatie) in Kabul en Brussel als onderdeel van de missie genoemd. Het zou de reikwijdte van dit onderzoek echter te zeer vergroten als ook de impact van alle organisaties met Nederlandse gedetacheerden zou worden meegenomen – laat staan de precieze impact van deze Nederlanders binnen deze organisaties.

Dit onderzoek focust daarom op de drie in paragraaf 1.1 beschreven Nederlandse missieonderdelen in de provincie Kunduz, en niet op bijvoorbeeld de werking van EUPOL of NTM-A in Afghanistan in het algemeen. Niettemin zullen andere internationale missies en hun activiteiten, andere Nederlandse activiteiten vóór, tijdens en na de missie, en de bijdrage van Nederlandse gedetacheerden bij andere organisaties wel worden meegenomen om de missieresultaten in perspectief te plaatsen, of om bijvoorbeeld de samenwerking en de planning voor de duurzaamheid van resultaten te beoordelen.

### **Vijf jaar en langetermijndoelen**

Dit onderzoek analyseert in hoeverre vijf jaar na de missie de langetermijndoelen zijn bereikt: het versterken van de civiele politie en het rechtssysteem in Kunduz, en het vergroten van de toegang hiertoe en van het vertrouwen hierin onder de bevolking. Het bereiken van dergelijke langetermijndoelen vereist niet alleen capaciteitsopbouw, maar ook grote institutionele en culturele veranderingen die vaak langer vergen dan vijf jaar. Hoewel dit onderzoek uitspraken doet over de situatie na vijf jaar, moet deze situatie dan ook niet worden gezien als het eindresultaat, maar als de globale richting van ontwikkelingen in de afgelopen vijf jaar.

## **1.5 Opzet van dit rapport**

Het volgende hoofdstuk beschrijft de totstandkoming van en de motieven voor de missie, en de formele korte- en langetermijndoelen van de missie. Hoofdstuk drie presenteert vervolgens wat er tussen 2011 en 2013 tijdens de missie is gedaan en gebeurd, en hoofdstuk vier wat hierin wel en niet goed ging. Hoofdstuk vijf analyseert in hoeverre de verwachting is dat de missie bij heeft kunnen dragen aan de duurzame opbouw van politie en rechtssystemen op basis van de beschikbare kennis over wat hier voor nodig is. Hoofdstuk zes beschrijft vervolgens in hoeverre er vijf jaar na het einde van de missie daadwerkelijk verbeteringen hebben plaatsgevonden binnen de politie en het rechtssysteem. Het rapport eindigt in hoofdstuk zeven met de conclusie en aanbevelingen voor toekomstige missies.



## 2 Motieven, totstandkoming, doelen en voorwaarden missie

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond en totstandkoming van de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz. Paragraaf 2.1 schetst de belangrijkste internationale missies die sinds 2001 in Afghanistan actief waren, en de Nederlandse bijdragen daaraan. Paragraaf 2.2 beschrijft vervolgens de politieke totstandkoming van de missie in Kunduz, paragraaf 2.3 de voorwaarden die de Tweede Kamer stelde aan de missie, en paragraaf 2.4 de formele missiedoelen.

### Hoofdbevindingen

- De Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz werd primair ingegeven door de wens van het kabinet-Rutte I en een meerderheid van de Tweede Kamer om na het Nederlandse vertrek uit Uruzgan opnieuw op enigerlei wijze militair aanwezig te zijn in Afghanistan. Het kabinet achtte een volledige militaire afwezigheid schadelijk voor de internationale reputatie en politieke invloed van Nederland.
- In de politieke afwegingen van het kabinet woog het feit dat er weer een Nederlandse missie in Afghanistan kon plaatsvinden zwaarder mee dan de vraag of en hoe deze missie een duurzame bijdrage zou kunnen leveren aan de wederopbouw van Afghanistan.
- De voorwaarden voor, en inrichting van de missie werden in grote mate bepaald door de noodzaak zo breed mogelijk politiek draagvlak in de Tweede Kamer te verwerven. Dit ging ten koste van de operationele uitvoerbaarheid van de missie.

### 2.1 Oorsprong van de internationale en Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan

De Nederlandse politietrainingsmissie van 2011-2013 in Kunduz vond plaats in het verlengde van de eerdere Nederlandse missie in de Afghaanse provincie Uruzgan. Beide vonden hun oorsprong in de terroristische aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten van Amerika (VS) door het Al Qaida van Osama Bin Laden.<sup>5</sup> De VS antwoordden met de militaire Operation Enduring Freedom (OEF), gericht op *regime change*: het verdrijven van het Talibanbewind, dat Bin Laden bescherming bood. Het Nederlandse kabinet verleende deze Operatie steun via de inzet van de luchtmacht en de marine, maar steunde ook de International Security Assistance Force (ISAF). Deze strijdkracht werd door de VN-Veiligheidsraad gesanctioneerd met het mandaat zich nadrukkelijk ook te richten op de wederopbouw: het versterken van de Afghaanse interim-regering, zodat deze op termijn zelfstandig de stabiliteit, wederopbouw en ontwikkeling van Afghanistan zou kunnen garanderen.<sup>6</sup> Een speciaal ingestelde United Nations Mission in Afghanistan (UNAMA) kreeg de verantwoordelijkheid over de coördinatie van het wederopbouwproces. Onderdeel hiervan was ook het opbouwen van Afghaanse bestuurlijke en juridische capaciteit, waaronder het versterken van het centrale, provinciale en lokale gezag, inclusief het leger en de politie. Afghanistan was namelijk nog



Figuur 4 Tijdslijn ontwikkelingen 2001-2011



## Internationale ontwikkelingen

VS starten operatie  
Enduring Freedom.

De Taliban verliest  
controle over Kunduz  
stad.

VN-Veiligheidsraad  
richt ISAF-missie op.

Duitsland start  
politietrainingen in  
Kunduz.

Start EU  
Politiemissie  
(EUPOL)  
Afghanistan.

Start NAVO  
Trainings Missie  
Afghanistan  
(NTM-A).

**2009 - 2010:** Aankondigingen  
terugtrekking Amerikaanse  
troepen vanaf 2011 en transitie  
van verantwoordelijkheid  
veiligheid naar Afghaanse  
regering.

Taliban is verdreven uit het  
grootste deel van de provincie  
Kunduz.

2001

2003

2004

2006

2007

2009

2010

2011

Nederland draagt  
initieel maritieme- en  
luchtcapaciteiten bij  
aan operatie Enduring  
Freedom.

Nederland neemt  
verantwoordelijk-  
heid Provincial  
Reconstruction  
Team Baghlan.

Nederland neemt  
leiding over  
internationale  
Taskforce Uruzgan.

Nederland draagt  
vanaf 2007 bij aan  
EUPOL Afghanistan.

**20 februari:** Val  
kabinet-Balkenende  
IV over besluit-  
vorming verlenging  
Uruzgan missie  
en terugtrekking  
uit Uruzgan.

**21 april:** Motie  
Peters/Pechtold  
voor inventarisatie  
trainingsmissie  
Afghanistan.

**7 januari:** Kamer ontvangt artikel  
100-brief met aankondiging  
geïntegreerde  
politietrainingsmissie Kunduz.

**27 januari:** Kamer ontvangt  
aanvulling op artikel 100-brief en  
meerderheid spreekt steun uit voor  
de missie.

**Juni:**  
Start Nederlandse geïntegreerde  
politietrainingsmissie in Kunduz.



## Nederlandse ontwikkelingen



grotendeels in handen van krijgsheren, milities en Talibanstrijders.<sup>h</sup> Vanaf eind 2003 probeerde ISAF, onder NAVO-commando, de controle vanuit de hoofdstad Kabul in fasen uit te breiden naar het gehele land, onder meer met zogenoemde Provincial Reconstruction Teams (PRTs).

### Internationale politietrainingsmissies

Van interventie- en stabilisatieoperaties in conflictlanden sinds de jaren 1990 was bekend dat de lokale bevolking zo snel mogelijk na de interventie een basaal veiligheidsniveau moet worden geboden. Dit vergt op de korte termijn gezamenlijke inspanningen van de militaire interventiemacht en de internationale en/of lokale politie. Voor de langere termijn zijn langdurige investeringen nodig in de opbouw en hervorming van het lokale politiebestedel, als onderdeel van een bredere strategie voor versterking van de rechtsstaat die open staat voor de behoeften van de lokale bevolking.<sup>7</sup> In 2002 schaarde de internationale gemeenschap zich achter de aanpak van de zogenoemde 'lead nations', waarin één land toezag op de ondersteuning en hervorming van een onderdeel van de Afghaanse veiligheidssector. De VS werden verantwoordelijk voor het leger, Italië voor de rechterlijke macht, het Verenigd Koninkrijk (VK) voor de drugsbestrijding en Duitsland voor de politie. Vanaf 2003 startte Duitsland in Kunduz met politietrainingen door het German Police Project Team (GPPT). Dit gebeurde op het Regional Training Centre (RTC) in Kunduz-stad. Medio 2007 nam de European Union Police Mission to Afghanistan (EUPOL) formeel de plaats in van Duitsland als voornaamste partner ter ondersteuning van de Afghaanse politie.<sup>8</sup> Eind 2009 gingen de NAVO-bondgenoten en hun partners over tot de vorming van de NAVO-trainingsmissie voor geheel Afghanistan (NTM-A), gericht op het opleiden van het Afghaanse leger, de luchtmacht en de politie. UNAMA bood trainingen en mentorschap aan de Afghan Uniformed Police (AUP) en ambtenaren van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken (MoI), onder andere op het gebied van mensenrechten.<sup>9</sup>

Nederland droeg bij aan het Afghanistan Reconstruction Fund van de Wereldbank, dat overheidssalarissen betaalde en zorgde voor de financiering van gemeenschapsprojecten, de aanleg van infrastructuur en de bouw van scholen. Het droeg ook bij aan het door de

UNDP (United Nations Development Programme) beheerde Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA), een nationaal programma voor het uitbetalen van de salarissen van de Afghaanse politie.

### Nederlandse militaire en civiele inzet in Afghanistan: Baghlan en Uruzgan, 2004-2009

Nederland was net als veel andere bondgenoten aanvankelijk terughoudend met het leveren van grondtroepen.<sup>10</sup> Dit veranderde in 2004, toen het de verantwoordelijkheid op zich nam voor een PRT in de noordelijke provincie Baghlan. Door twee verlengingen duurde deze Nederlandse missie tot oktober 2006.<sup>11</sup> De NAVO-strategie van fasegewijze ISAF-uitbreiding naar het zuiden van Afghanistan vergde echter grootschaligere troepen-deelname van de bondgenoten. Ook Nederland ontving hiertoe vanaf 2004 herhaaldelijk verzoeken van de VN, Washington, NAVO secretaris-generaal De Hoop Scheffer en de Afghaanse autoriteiten. Eind december 2005 informeerde het kabinet-Balkenende II de Tweede Kamer van zijn voornemen rond 1400 militairen in Uruzgan in te zetten.<sup>12</sup>

Volgens het kabinet was het doel van de nieuwe Nederlandse militaire missie de weder-opbouw van Afghanistan met het oog op de langetermijnoverdracht van de taken aan de Afghaanse bevolking ('Afghanisering'). Het bijdragen aan "een beter functioneren van de Afghaanse veiligheidsorganisaties, te weten het Afghaanse leger (Afghan National Army, ANA) en de politie" maakte hiervan onderdeel uit.<sup>13</sup> Dit laatste gebeurde in Uruzgan net als voorheen in Baghlan door het geven van politietrainingen, onder meer voor de Afghan National Auxiliary Police, die in 2008 opging in de AUP. Nederland stelde vijf Police Mentoring Teams (PMTs) samen voor het begeleiden van patrouilles en posten en het geven van praktijkinstructie.<sup>14</sup> De marechaussees in deze teams gaven specialistische training en de infanteristen algemene training en nabijbescherming.<sup>15</sup> Nederland bouwde tevens een politietrainingscentrum in Tarin Kowt (Uruzgan) om agenten in de provincie zelf te kunnen opleiden en praktijkbegeleiding te kunnen geven. Bovendien droeg het bij aan EUPOL vanaf de start van de missie in 2007,<sup>i</sup> waarvoor later ook het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV)<sup>j</sup> en de Nationale Politie enkele functionarissen zouden leveren.<sup>16</sup>

<sup>h</sup> In dit rapport zal herhaaldelijk worden verwezen naar de Taliban, verreweg de belangrijkste gewapende oppositiegroep in de provincie Kunduz. Er waren en zijn echter ook andere gewapende oppositiegroepen actief.

<sup>i</sup> Nederlands EUPOL-personeel werkte aanvankelijk met name vanuit de hoofdstad Kabul, maar werd ook betrokken bij de missie in Uruzgan.

<sup>j</sup> Ten tijde van de missie in Kunduz en tot 2017 heette dit het ministerie van Veiligheid en Justitie. IOB hanteert in dit rapport de huidige naam van het ministerie.



## 2.2 Politieke afwegingen voor een nieuwe missie in Kunduz

### Nationale en internationale belangen

De Amerikaanse regering-Obama die begin 2009 aantrad, drong aan op meer samenwerking met de Afghaanse autoriteiten gericht op overdracht van verantwoordelijkheden; meer samenwerking met de NAVO-bondgenoten; en een meer civiele inzet die de veiligheid van Afghaanse burgers en sociaaleconomische ontwikkeling centraler stelde. De Amerikanen wilden de troepenaantallen eerst verhogen om meer Afghaans grondgebied te kunnen veroveren. Ze beoogden vervolgens na anderhalf jaar te starten met de eerste terugtrekking van de eigen troepen. Er werd een 'transitieproces' aangekondigd waarin de verantwoordelijkheid voor de veiligheid zou worden overgedragen aan de Afghaanse overheid. In 2014 zouden uiteindelijk alle Amerikaanse troepen Afghanistan moeten hebben verlaten.<sup>17</sup>

Het kabinet had in 2007 toegezegd om alle Nederlandse troepen uiterlijk 1 december 2010 uit Uruzgan te zullen terugtrekken, maar in 2009 nam de druk van de Amerikanen en de NAVO op de Nederlandse regering toe om zich uit te spreken voor een vervolginspanning.<sup>k</sup> In de Tweede Kamer, in de pers en onder de Nederlandse bevolking groeide echter de scepsis over wat Nederland in het nog altijd onveilige Uruzgan daadwerkelijk zou kunnen bereiken, en welke prijs de Nederlandse militairen en de Afghaanse bevolking hiervoor zouden betalen.<sup>18</sup>

Achter de schermen waren de ministeries van BZ, Defensie en JenV toen al bezig met de vraag: wat is er politiek gezien wel mogelijk om in Afghanistan te kunnen blijven?<sup>19</sup> Een overweging die voor Defensie meewoog was welke inzet materieel en financieel gezien nog verantwoord was; de krijgsmacht kampte namelijk in tijden van forse bezuinigingen met sterk oplopende uitgaven voor de vervanging van materieel.<sup>20</sup>

Tegelijkertijd zetten Tweede Kamerleden via verschillende moties de coalitie onder druk om op korte termijn duidelijkheid te verschaffen. De PvdA wilde het kabinet houden aan de toezegging om alle troepen uiterlijk 1 december 2010 uit Uruzgan terug te trekken.<sup>21</sup>

Het kabinet stuurde aanvankelijk, bij wijze van compromis, aan op een voortzetting van de missie in Uruzgan met een kleiner Nederlands contingent, dat zich meer zou richten op ontwikkeling en wederopbouw. Tot ergernis van de PvdA vroeg minister Verhagen van BZ de NAVO expliciet om nadere uitleg over de verwachtingen omtrent een Nederlandse bijdrage. Hierop verzocht NAVO-secretaris-generaal Rasmussen per brief van 4 februari 2010 Nederland formeel om een nieuwe, kleinere missie in Uruzgan per 1 augustus 2010 voor de duur van een jaar, "in such a way and for such a period of time that the Dutch accomplishments in Uruzgan will be secured."<sup>l</sup> De missie zou zich moeten concentreren op het trainen van Afghaanse veiligheidstroepen en op de transitie. Er werden nog geen troepenaantallen genoemd. De voortzetting van de Nederlandse bijdragen via de inzet van F-16-gevechtsvliegtuigen met het bijbehorende personeel zou de NAVO echter waarderen, aldus Rasmussen.<sup>22</sup> Voor regeringspartij PvdA vormde dit verzoek om met een nieuwe missie alsnog in Uruzgan te blijven de directe aanleiding de steun op te zeggen aan het kabinet-Balkenende IV, waardoor dit in de nacht van 19 op 20 februari 2010 ten val kwam.<sup>m</sup> Ook wees de partij politieke steun aan een nieuwe missie in Afghanistan vanaf dat moment resoluut af. Een militair vervolg in Uruzgan leek hierdoor uitgesloten. Er dreigde dan ook een volledig militair vertrek uit Afghanistan van Nederland.

### De aanloop naar de Kunduz-missie

Na de val van het kabinet op 20 februari 2010 kwamen D66 en GroenLinks als eerste zichtbaar in actie in de Tweede Kamer. In april 2010 dienden ze met steun van het CDA, de VVD en de ChristenUnie een motie in die het demissionaire kabinet verzocht de behoefte aan, en mogelijkheden voor een civiele politietrainings- en opleidingsmissie in kaart te brengen. Deze motie-Peters/Pechtold verwees naar de lopende besprekingen over intensivering van de middelen hiervoor in EUPOL- en ISAF-verband. Het later te formeren

<sup>k</sup> Zo wees de Amerikaanse ambassadeur Lewin medio september 2009 op de grote behoefte aan trainers in Afghanistan. Als Nederland in staat zou zijn een bijdrage van 500 tot 600 trainers en 18 tot 20 zogenoemde 'Police Operational Mentoring and Liaison Teams' (POMLTs) te leveren, zou het zich hiermee een positie weten te verwerven in het *leadership team* van de Amerikaanse generaal Petraeus in Kabul. Nederland en de VS zouden zo'n gezamenlijke actie bovendien kunnen koppelen aan de start van een gezamenlijk vertrek uit Afghanistan, aldus de ambassadeur. Ook de NAVO-ministers, de Amerikaanse permanente vertegenwoordiger bij de NAVO en secretaris-generaal van de NAVO Rasmussen deden kort na elkaar een klemmend beroep op Nederland. Volgens Rasmussen zou Nederland door als eerste lidstaat uit Afghanistan te vertrekken internationaal een slechte boodschap afgeven.

<sup>l</sup> De volledige brief is te vinden op: [hansdevreij.com/2010/02/11/text-of-the-nato-request-to-the-netherlands](https://hansdevreij.com/2010/02/11/text-of-the-nato-request-to-the-netherlands).

<sup>m</sup> Voor een reconstructie van destijds zie: [nos.nl/artikel/135118-wie-zei-wat-over-afghanistan.html](https://nos.nl/artikel/135118-wie-zei-wat-over-afghanistan.html); [www.nu.nl/politiek/2189534/reconstructie-val-kabinet-balkenende-iv.html](https://www.nu.nl/politiek/2189534/reconstructie-val-kabinet-balkenende-iv.html).

kabinet-Rutte I van VVD en CDA zou hier op terugrijpen in zijn regeerakkoord, dat zinspeelde op een “gemengde civiel-militaire missie.”<sup>23</sup> Drie jaar later zou D66-leider Pechtold in NRC Handelsblad uitleggen dat deze motie voor het kabinet en zijn partij primair een poging vormde om de schade door het militaire vertrek uit Uruzgan aan de Nederlandse internationale reputatie te beperken: “We moesten ons vlaggetje op de kaart van Afghanistan houden.”<sup>24</sup> GroenLinks wilde zich met de motie profileren als een voor regeringsdeelname geschikte toekomstige coalitiepartner die in principe bereid was mede de verantwoordelijkheid te dragen voor een nieuwe internationale missie. Met het oog op de pacifistische stroming binnen deze partij zou het dan echter wel om een missie moeten gaan die kon worden bestempeld als civiel van aard.<sup>25</sup>

De politieke besluitvorming in Nederland omtrent deelname aan militaire missies was al sinds de tragedie van Srebrenica (1995) omkleed met allerlei procedurele waarborgen, waaronder de zogenoemde artikel 100-procedure en het Toetsingskader.<sup>n</sup> Het minderheidskabinet-Rutte I van CDA en VVD dat in oktober 2010 aantrad, stuurde 7 januari 2011 een artikel 100-brief aan de Tweede Kamer. Hierin stond dat het kabinet had besloten militairen, agenten en civiele experts uit te zenden voor een geïntegreerde politie-trainingsmissie in Kunduz, met een totale inzet van 545 personen.<sup>26</sup> De keuze viel uiteindelijk op een geïntegreerde NAVO-EU-politietrainingsmissie, vanwege de Nederlandse ervaring met politietrainingen in Uruzgan sinds eind 2006 en de naam die Nederland aldaar in NAVO-verband had gemaakt met een geïntegreerde civiel-militaire ‘3D’ benadering.<sup>o</sup> Voor de provincie Kunduz werd gekozen omdat deze als relatief veilig gold. Bovendien had Nederland in het verleden in NAVO-verband al intensief militair samengewerkt met de Duitsers, die in Kunduz de leiding hadden en ter plekke al hadden geïnvesteerd in politietrainingen en programma’s voor versterking van de rechtsketen. Nederland verwachtte hier een specifieke, herkenbare bijdrage aan de wederopbouw van Afghanistan te kunnen leveren.<sup>27</sup>

### Politiek draagvlak creëren

Het kabinet-Rutte I hanteerde argumenten voor missiedeelname die eerdere kabinetten ook hadden gebruikt. Het verwees naar het belang van het behouden van de Nederlandse internationale reputatie en invloed en het belang van bondgenootschappelijke solidariteit in de strijd tegen het internationaal terrorisme. Het benadrukte ook dat de Nederlandse inzet van de afgelopen jaren, de daadwerkelijke vooruitgang in Afghanistan en de Nederlandse betrokkenheid bij de Afghaanse bevolking niet verloren mochten gaan. Met een Nederlandse bijdrage aan het versterken van de politie en het justitiële apparaat zou de overdracht aan de Afghanen weer dichterbij komen, aldus de artikel 100-brief van het kabinet.<sup>28</sup>

Tegelijkertijd zag premier Rutte als aanvoerder van een minderheidskabinet zich genoodzaakt zo breed mogelijk politiek draagvlak in de Kamer te creëren voor de missie. Gedoogpartner PVV had al tijdens de formatiegesprekken laten weten geen missies te zullen steunen. Premier Rutte sprak daarom af met de fractievoorzitters van het CDA en D66, en met de VVD-fractie in de Tweede Kamer er alles aan te zullen doen de overige oppositiepartijen ‘aan boord’ te houden voor steun aan de nieuwe missie. Uit interviews<sup>29</sup> met betrokkenen bij het politieke besluitvormingsproces blijkt dat zowel het kabinet als oppositiepartij D66 zich primair inspanden om er voor te zorgen dat de missie er zou komen. De operationele inrichting ervan was voor hen van secundair belang.

## 2.3 Voorwaarden voor de missie

In de beraadslagingen die volgden na het eerste debat over de artikel 100-brief van 24 januari 2011, gaf het kabinet de Kamer alle ruimte de operationele inrichting van de missie mede te bepalen. De verklaring hiervoor was dat behalve de PVV inmiddels ook de PvdA, de SP en de PvdD zich tegen de missie hadden gekeerd.<sup>p</sup> En doordat de SGP en de

<sup>n</sup> Artikel 100 geeft het parlement geen formeel instemmingsrecht bij de uitzending van militairen, maar drukt uit dat de regering het parlement vooraf en zo tijdig mogelijk dient te informeren over eventuele voornemens hiertoe. Het destijds geldende Toetsingskader uit 2001 bood een aantal politieke, militaire, organisatorische en financiële aandachtspunten ter ondersteuning van de uiteindelijke oordeelsvorming.

<sup>o</sup> De geïntegreerde of ‘3D’-benadering behelsde in Uruzgan een samenspel tussen de militaire slagkracht van Defensie en diplomatieke en ontwikkelingsinspanningen van BZ, waarbij het civiele karakter van de missie steeds meer centraal kwam te staan.

<sup>p</sup> Hoewel PvdA-fractieleider Cohen begin januari nog leek te voelen voor een politietrainingsmissie met voldoende militaire beschermingscapaciteit, sprak hij zich in het debat van 24 januari namens zijn partij definitief uit tegen de missie, met als voornaamste argument dat deze uiteindelijk toch primair een militair of ‘paramilitair’ karakter had. Ook de SP en de PvdD wezen de missie af en meenden dat deze de Afghaanse bevolking meer zou schaden dan helpen.

ChristenUnie in een eerder stadium al hadden aangegeven in ruil voor politieke concessies positief te staan tegenover het kabinetsvoorstel, hing veel af van de opstelling van GroenLinks.

Tussen 24 januari en het slotdebat van 30 januari werd in de wandelgangen van de Tweede Kamer, op de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en bij fractievoorzitters thuis veelvuldig overleg gevoerd. De grootste uitdaging was een voor GroenLinks aanvaardbaar compromis te smeden waarmee deze partij de eigen achterban kon overtuigen.<sup>30</sup> Een harde voorwaarde voor GroenLinks was onder meer dat Nederland van tevoren schriftelijke afspraken maakte met de Afghaanse autoriteiten dat door Nederland getrainde civiele politie uitsluitend voor civiele taken zou worden ingezet. Ook stelde de partij eisen aan de inhoud van de trainingen. De standaard basistraining moest worden verlengd van zes naar acht weken om meer aandacht te kunnen geven aan mensenrechten, vrouwen- en kinderrechten, integriteit en alfabetisering. Hierna zou voor de agenten nog een extra tienweekse opleiding moeten volgen op beveiligde locaties.

In het slotdebat waarin GroenLinks zich uiteindelijk achter het kabinetsbesluit schaarde, volgden nieuwe voorwaarden en toezeggingen. Het totale aantal toezeggingen aan de Tweede Kamer stond daarmee in april 2011 op 33.<sup>31</sup> Deze zou het kabinet uiteindelijk opnemen in een tweede, aanvullende artikel 100-brief, waarin het “onderstreept[e] dat deze missie een volledig civiel karakter heeft.” De nadere aandachtspunten en toezeggingen hierin gingen over:

“De kwalitatieve aspecten van de politietraining, waarborgen voor de civiele inzet, de justitiële keten, ODA, openbaar bestuur, veiligheid en de bescherming van het personeel. In dit verband bevestigt de regering de andere in het Algemeen Overleg (AO) gedane toezeggingen waaronder de aandacht die de regering zal geven aan vervolgte christenen.”<sup>32</sup>

Beide brieven vormden de basis voor de operationele invulling van de missie.

Voor de voorwaarde dat door Nederland getrainde politieagenten van de AUP niet voor offensieve handelingen en militaire doeleinden zouden worden ingezet, bezorgde het kabinet en de ambtenaren van JenV, Defensie en BZ hoofdbrekens. Nederland moest een eigen agent-volgsysteem hanteren voor de opgeleide AUP-agenten en moest “harde garanties” vragen van Afghaanse zijde over de niet-offensieve politie-inzet. In maart 2011

kon minister van BZ Rosenthal de Kamer rapporteren dat hij van de Afghaanse minister van Binnenlandse Zaken een schriftelijke toezegging had ontvangen dat de door Nederland in Kunduz getrainde agenten van de AUP civiele politietaken zou worden toegewezen. De gouverneur van de provincie Kunduz en de Commandant van de provinciale politie bevestigden deze afspraken schriftelijk.<sup>33</sup> Ze lieten zich echter niet uit over de vraag of deze getrainde agenten, die vielen onder het reguliere rotatiebeleid van de AUP, ook weer in Kunduz zelf zouden worden herplaatst.<sup>34</sup> Tijdens de start van het AO met de Kamer eind april 2011 meldde minister van Defensie Hillen nog dat het beperken van de training tot in Kunduz gestationeerde rekruten zou betekenen dat er een overcapaciteit aan Nederlandse opleiders zou zijn. Ook gaf hij aan de herplaatsing binnen het relatief veilige Kunduz niet met 100 procent zekerheid te kunnen garanderen, omdat beslissingen hierover uiteindelijk een Afghaanse bevoegdheid betroffen. Na aandringen van GroenLinks en de ChristenUnie zegde hij echter aan het einde van het AO toe dat Nederland de training uitsluitend zou geven aan binnen Kunduz geplaatste mensen. Bovendien zou Nederland het eigen agent-volgsysteem inzetten om de door Nederland getrainde agenten te kunnen blijven volgen en de autoriteiten in Kunduz blijven aanspreken op de afspraken over hun civiele inzet uitsluitend binnen deze provincie.<sup>35</sup>

Een andere aan de missie opgelegde beperking die later problematisch zou blijken, betrof de inzet van de Nederlandse F-16-gevechtsvliegtuigen. Deze mochten niet worden ingezet voor aanvallende taken. De F-16-piloten zouden NAVO-partners die in acute nood verkeerden wel te hulp mogen schieten na toestemming van de Nederlandse contingentscommandant in het operatiegebied, mits ze al in de lucht aanwezig waren en het snelst van alle bondgenoten beschikbaar konden zijn. Achteraf bleek deze interpretatie van het mandaat op een misverstand te berusten, en werd het mandaat in april 2012 alsnog aangepast zodat de F-16's ook mochten opstijgen om een NAVO-bondgenoot in nood te helpen.<sup>36</sup>

Om het civiele karakter van de Kunduz-missie te onderstrepen, intensiveerde het kabinet de Nederlandse bijdrage aan EUPOL. Nederlands EUPOL-personeel zou in de provincie Kunduz gaan opereren binnen een door de EU aangestuurd missieonderdeel. Het werkte hierdoor met een ander mandaat en functioneerde onder andere voorwaarden dan de rest van het aanwezige Nederlandse personeel. Volgens betrokkenen van destijds<sup>37</sup> zorgde deze constructie er mede voor dat het ministerie van JenV en de Nationale Politie aanvankelijk terughoudend waren om politiefunctionarissen naar het EUPOL Field Office in Kunduz uit te zenden.

Foto 1 F-16 stijgt op in Mazar-e-Sharif, ministerie van Defensie, 28 juni 2012



## 2.4 Formele doelen van de missie

Hoewel Nederland al een aantal jaren bijdroeg aan verschillende internationale politietrainingsmissies in Afghanistan en dat ook zou blijven doen,<sup>q</sup> presenteerde het kabinet Rutte I de Kunduz-missie als een unieke, ambitieuze civiele missie<sup>r</sup> die paste bij de zogenoemde *Dutch approach*.<sup>38</sup> Mede dankzij de aangepaste inhoudelijke opzet van de trainingen zou “kwaliteit boven kwantiteit” gaan. Volgens het kabinet was “het uiteindelijke doel van de missie [...] bij te dragen aan het tot stand brengen van een stabiel en veilig Afghanistan waarin de Afghaanse autoriteiten zelf de verantwoordelijkheid kunnen en zullen dragen voor de stabiliteit en veiligheid, zodat vanuit Afghanistan niet

opnieuw een terroristische of andere dreiging naar de regio of andere landen in de wereld uitgaat.”<sup>39</sup> Dit doel zou overeenstemmen met de afspraken van de internationale gemeenschap en Afghanistan over het toewerken naar een transitie en het geleidelijk overdragen per medio 2011 van de eerste gebieden aan de Afghanen. Hoewel in naam een politietrainingsmissie, beoogde de missie een groot deel van de rechtsketen te versterken. Dit kwam neer op de volgende vier hoofddoelen:<sup>40</sup>

1. het verbeteren van de kwaliteit van de AUP, met name in de provincie Kunduz;
2. het versterken van de samenwerking tussen de AUP en het rechtssysteem, met name in de provincie Kunduz;
3. het verbeteren van de kwaliteit van het rechtssysteem, met name in de provincie Kunduz;
4. het vergroten van de bewustwording, acceptatie van en toegang tot de AUP en het rechtssysteem onder de lokale bevolking, met name onder kwetsbare etnische, sociale en religieuze minderheden in de provincie Kunduz.

Meer specifieke doelen die nadere uitwerking zouden krijgen in het latere missieontwerp betroffen onder meer het verbeteren van de rol en positie van vrouwen bij de politie, en de aandacht voor mensenrechten en ‘community policing’.<sup>41</sup>

Het kabinet kon tijdens het Kamerdebat over de goedkeuring van de missie nog geen concreet plan voorleggen voor de invulling van de inspanningen ter versterking van de rechtsketen en het rechtssysteem. Het zegde toe hier in overleg met ngo’s mee aan de slag te gaan en dit later aan de Kamer te zullen voorleggen. Medio 2011 werd dit zogenoemde rechtsstaatprogramma gepresenteerd. Het zou als uitgangspunten hanteren: inspelen op Afghaanse behoeften, synergie met de politietraining en complementariteit met bestaande activiteiten, samenwerken met partners met bewezen deskundigheid en coördineren van de projecten en de inzet van experts met de activiteiten van Nederland en internationale partners.<sup>42</sup>

<sup>q</sup> De geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz bestond uit Nederlandse bijdragen aan reeds bestaande internationale politietrainingsmissies, met name ISAF/NTM-A en EUPOL.

<sup>r</sup> Minister Rosenthal van BZ typeerde de Dutch Approach in dit debat als “een benadering die verder reikt dan alleen maar vechten of alleen maar trainen in de enge zin van het woord.” Minister van Defensie Hillen verwees in het debat met name naar het uitgangspunt om “agenten langer te trainen en ook fundamenteeler te trainen, zowel op wettelijke regels als op bepaalde gedragsregels.”

## 3 Feitelijke beschrijving van de missie

Het vorige hoofdstuk beschreef de aanleiding en totstandkoming van de missie en de uiteindelijke doelen en voorwaarden die voortkwamen uit het politieke besluitvormingsproces. De eerste politietrainingsgroep (PTG) startte uiteindelijk in de zomer van 2011. Op het door Duitsland geleide ‘Regional Training Centre’ (RTC) in Kunduz richtte Nederland het eigen ‘Camp Windmill’ op. Dit hoofdstuk geeft een feitelijke beschrijving van de missie. Het begint met een situatieschets van de provincie Kunduz bij aanvang van de missie, waarna in paragraaf 3.2 een beschrijving volgt van het geïntegreerde missieontwerp en de financiële en personele inzet voor de missie. Hier worden drie missieonderdelen onderscheiden die in de volgende drie paragrafen (3.3 - 3.5) uitgebreider aan bod komen. In de laatste paragraaf, 3.6, komen het einde van de missie en de post-missieactiviteiten aan bod. De analyse, evaluatie en langetermijnresultaten van de missie volgen in hoofdstuk vier, vijf en zes.

### Hoofdbevindingen

- Er werd ministerie-overstijgend samengewerkt in de aansturing en uitvoering van de missie. Dit werd in het missiegebied vormgegeven door het coördinerend management team (CMT) bestaande uit een driehoofdige leiding van vertegenwoordigers van elk van de drie ministeries.
- De missie had als doel een groot deel van de justitiële keten – van politie tot en met de rechtspraak – te versterken. Hiervoor werden verschillende activiteiten ondernomen, die grofweg zijn onder te verdelen in drie onderdelen: NTM-A politietrainingen voor lagerekaderagenten, EUPOL-training en -adviseurschap voor het hogere en middenkader van de politie, en een bilateraal rechtsstaatprogramma gericht op justitiële instanties en de bevolking.
- De meerderheid van het uitgezonden personeel en het grootste deel van de financiële middelen werden ingezet voor het waarborgen van de veiligheid van Nederlands personeel en van coalitiepartners.
- De training voor het lagere kader vormde een bijdrage aan de internationale ISAF- NTM-A missie. Deze bestond uit een basistraining en een vervolgopleiding. Daarnaast werden er alfabetiseringscursussen gegeven. Tegen het einde van de missie startte men met het trainen van trainers.
- EUPOL organiseerde verschillende trainingen en activiteiten en ging mentorschappen aan met politiecommandanten met als doel het midden- en hogere kader van de politie te versterken.

- Binnen het rechtsstaatprogramma financierde de missie projecten van verschillende uitvoeringspartners, waarvan sommige al gestart waren vóór de Nederlandse missie, en door andere landen werd medegefinancierd.
- In de praktijk hebben medewerkers in de drie onderdelen van de missie weinig aandacht besteed aan religieuze en etnische minderheden. Wel werden activiteiten ondernomen om de positie van vrouwen te verbeteren. Ook werd zowel binnen de politietrainingen voor het lagere kader als het EUPOL-programma geprobeerd ‘community policing’ te bevorderen.

### 3.1 De situatie in Kunduz bij aanvang van de missie

In 2011 was de Taliban verdreven uit het grootste deel van de provincie Kunduz, wat de provincie voor Afghaanse begrippen relatief veilig maakte.<sup>43</sup> Niettemin had de Afghaanse regering gedurende de hele Nederlandse missie niet de volledige controle over de provincie; in bepaalde gebieden bleef de invloed en macht van de Taliban intact, al dan niet parallel aan het Afghaanse bestuur. Omdat de Afghaanse overheid niet de volledige controle had, leverde zij met het leger en de politie een continue strijd tegen de Taliban en

andere gewapende groeperingen.<sup>44</sup> Deze strijd bepaalde sterk de context waarbinnen de politie en rechterlijke macht functioneerden en waarbinnen de trainingsactiviteiten van de missie plaatsvonden.

Eén van de redenen dat de macht van de Taliban deels intact kon blijven waren de etnische verhoudingen en spanningen in de provincie.<sup>5, 45</sup> Een andere reden was de strategische ligging van de provincie Kunduz vanwege de handels- en smokkelroutes nabij de grens met Tadzjikistan. Hierdoor kon zowel het personeel van de Afghaanse overheid als de Taliban over (drugs)inkomsten beschikken.<sup>46</sup>

### Politie

De Afghan Uniformed Police (AUP) had de verantwoordelijkheid om de rechtsorde te handhaven en veiligheid te bieden door de criminaliteit te bestrijden.<sup>47</sup> In de praktijk werden AUP-agenten echter ook ingezet om offensieve operaties uit te voeren tegen de Taliban en andere gewapende groeperingen. Voor deze operaties waren ze vaak onvoldoende uitgerust, wat bijdroeg aan een hoog aantal slachtoffers en een hoog verloop van politieagenten.<sup>48</sup>

De beoogde omvang van de AUP in de provincie Kunduz bedroeg volgens de cijfers van de zogeheten 'Tashkil'<sup>t</sup> in februari 2011 1557 stafleden.<sup>49</sup> Bij de aanvang van de missie in 2011 waren er 23 politievrouwen werkzaam in de provincie, waarvan de meeste werkten in Kunduz-stad.<sup>50</sup> Deze politievrouwen werden vaak achtergesteld en niet serieus genomen door collega's en leidinggevenden, en hadden te maken met seksuele en andere vormen van intimidatie en geweld.<sup>51</sup>

Het opleidingsniveau en de professionele vaardigheden van veel agenten van het lagere kader waren beperkt. Hun lees- en schrijfniveau was veelal erg laag, wat hen belemmerde in het uitvoeren van politietaken.<sup>52</sup>

Formele en informele lokale machthebbers beïnvloedden beslissingen op verschillende niveaus binnen de politieorganisatie. Zo zorgden ze er bijvoorbeeld voor dat aan hen loyale mensen binnen de politieorganisatie werkten en beïnvloedden ze de aanhouding en vrijlating van verdachten.<sup>53</sup>

Corruptie was een structureel probleem binnen alle gelederen van de politie in Kunduz en het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken (Mol), en kende veel verschillende verschijningsvormen. Het Mol gaat in Afghanistan over de benoemingen van politiecommandanten. Kandidaten moesten in ruil voor steun voor hun benoeming bijvoorbeeld een vergoeding betalen aan een overheidsfunctionaris of politicus. Zo'n betaling werd dikwijls gedaan met geld afkomstig van illegale activiteiten of met leningen van relaties. Eenmaal benoemd, betaalde de politiecommandant zijn schuld vervolgens af met geld bestemd voor politiesalarissen of door bepaalde gunsten te verlenen. Bij agenten van het lagere kader nam corruptie bijvoorbeeld de vorm aan van het vragen van 'vergoedingen' aan burgers in ruil voor toestemming voor het passeren van een controlepost, of voor het al dan niet arresteren van mensen. Behalve bij verschillende vormen van corruptie waren AUP-agenten ook betrokken bij mensenrechtenschendingen, waaronder het martelen van verdachten.<sup>54</sup>

### Samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie

Het lokale Criminal Investigation Department (CID), onderdeel van de politieorganisatie, en het Openbaar Ministerie (OM) horen samen te werken bij het oplossen van strafzaken en het aanklagen van verdachten. Bij de start van de missie in 2011 verliep deze samenwerking echter niet goed, en vond er nauwelijks overleg plaats. Werknemers van zowel het CID als het OM waren niet altijd goed geschoold, en ook hier was corruptie – zoals het afkopen van rechtsvervolgning – een groot probleem.<sup>55</sup>

<sup>5</sup> De provincie Kunduz kent veel verschillende etnische en politieke groeperingen en facties. Dit rapport gaat niet in op hun rol in het conflict in Kunduz, maar voor meer informatie zie: Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 14-20, 33-35; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p.85.

<sup>t</sup> De Tashkil is het organisatorisch plan van de Afghaanse politie (en andere overheidsonderdelen) waarin de beoogde en daadwerkelijke personeelsaantallen zijn vastgelegd. Van deze Tashkil waren verschillende versies in omloop, dus deze cijfers kunnen onjuist zijn.



## Rechtspraak

Afghanistan kent niet één maar drie rechtssystemen, die globaal<sup>u</sup> kunnen worden omschreven als:

- het formele (staats)rechtssysteem;
- het informele rechtssysteem gebaseerd op lokaal gewoonterecht met *shuras* en *jirgas*<sup>v</sup> van lokale ‘elders’, religieuze leiders of andere invloedrijke mensen; en
- het religieuze (Taliban)rechtssysteem.<sup>w</sup>

Het formele staatsrechtssysteem bestond bij aanvang van de missie voornamelijk in het district rondom Kunduz-stad. Daar waren bijvoorbeeld 48 van de 51 openbaar aanklagers van de provincie werkzaam. De provincie Kunduz telde in totaal 67 rechters in 2011. Naast de rechtbank in Kunduz-stad had elk district een eigen districtsrechtbank en rechters toegewezen, maar niet alle districtsrechtbanken beschikten over een eigen gebouw.<sup>56</sup> In 2011 waren er 21 advocaten aangesloten bij de Afghanistan Independent Bar Association (AIBA).<sup>57</sup> Afghanistan kent ook zogenoemde ‘Huqooqs’: rechtsorganen die behoren tot het formele rechtssysteem maar zich bevinden op het snijvlak met het informele systeem. Zij vallen onder het gezag van het Afghaanse ministerie van Justitie, en verwijzen civiele zaken door naar formele of informele rechtsinstanties. Elk district kende een eigen Huqooq met drie medewerkers.<sup>58</sup>

De relevante kennis en opleiding van veel juridische medewerkers binnen de verschillende instanties van het formele systeem waren beperkt. Juridische procedures werden vaak niet goed gevolgd, hoewel er mede door de Duitse aanwezigheid met door hen gesponsorde programma’s wel verbetering had plaatsgevonden sinds het einde van het Talibanregime in 2001.<sup>59</sup>

## Toegang tot het formele rechtssysteem

In de praktijk keken Afghanen per geval welk van de drie rechtssystemen hun geschil het beste zou kunnen oplossen. Het formele rechtssysteem sloegen ze ten tijde van de start van de missie in 2011 meestal over.<sup>60</sup> Shuras en jirgas losten in dat jaar naar schatting 80% van de zaken op in de provincie Kunduz. Ook het Talibanrecht werd met enige regelmaat gebruikt, bijvoorbeeld wanneer mensen problemen hadden hun zaak bij het formele recht aanhangig te maken. Het formele rechtssysteem werd relatief weinig gebruikt omdat het voor veel mensen te duur of te ver reizen was, en werd gezien als corrupt, bureaucratisch en langzaam.<sup>61</sup>

De toegankelijkheid van het formele systeem was in het bijzonder een probleem voor bepaalde bevolkingsgroepen in de provincie Kunduz, zoals vrouwen en kinderen, etnische minderheden en terugkerende vluchtelingen. Zij hadden niet alleen moeilijk toegang tot het formele recht maar werden ook vaak niet serieus genomen of oneerlijk behandeld wanneer zij een beroep deden op een rechterlijke instantie. Overigens was dit ook het geval bij een beroep op de informele en Talibanrechtspraak.<sup>62</sup> Voor vrouwen vormden culturele normen een grote barrière, zoals de norm dat ze niet deelnemen aan het publieke leven, niet zelfstandig reizen, en niet met mannen buiten de eigen familie omgaan. Daarnaast waren er institutionele barrières, zoals het gebrek aan vrouwelijke advocaten, rechters en openbaar aanklagers, en het ontbreken van een veilig onderkomen voor vrouwen die bijvoorbeeld hun man wilden verlaten.<sup>63</sup>

Deze paragraaf beschreef de situatie die de uitgezonden Nederlandse medewerkers in 2011 zouden aantreffen in Kunduz. De volgende paragrafen beschrijven de inhoudelijke vormgeving van de missie en de activiteiten die werden ondernomen om het lokale politieapparaat en het rechtssysteem te versterken.

<sup>u</sup> De werkelijke situatie is complexer, met overlap tussen de systemen. Ook is er interactie tussen de systemen, bijvoorbeeld doordat mensen een uitspraak van de Taliban door een formele rechtbank laten bestempelen, en andersom. Voor meer informatie zie Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, paragraaf 5.2-5.4.

<sup>v</sup> Een Shura is een groep personen die samenkomt in reactie op een bepaalde vraag of behoefte, wat meestal een geschil is tussen personen, families, groepen of stammen; een Jirga is een instituut dat bepaalde uit tribale Pashtun samenlevingen afkomstige normen, technieken en processen hanteert om op een traditionele wijze lokale, tribale en nationale conflicten te beslechten. Shuras en Jirgas zijn allebei geen permanente opererende instituten, maar worden desgevraagd ad hoc in het leven geroepen. Zie Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par. 5.4.1.

<sup>w</sup> Het Talibanrecht is een parallel rechtssysteem dat functioneert op ad hoc basis, op verzoek of aandringen van betrokkenen. Rechters zijn meestal Islamitisch geschoolde *Mullahs*. Zie: Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 53-55.

## 3.2 Geïntegreerd missieontwerp en personele en financiële inzet

### Missieonderdelen

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, had de missie een ‘ketenbenadering’:<sup>x</sup> het doel was om een groot deel<sup>y</sup> van de justitiële keten in de provincie Kunduz te versterken – de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtspraak, en de advocatuur – inclusief de samenwerking tussen deze onderdelen. De vele hiertoe ondernomen activiteiten zijn te verdelen in grofweg<sup>z</sup> drie missieonderdelen:<sup>64</sup>

- de politietraining van agenten van het lagere kader van de AUP, verzorgd door trainers van de Koninklijke Marechaussee. Hierbij werd aangesloten bij de internationale NTM-A missie;
- de training en het mentorschap van het hogere en middenkader van de AUP, verzorgd door politiemensen werkzaam bij het EUPOL Field Office;
- het rechtsstaatprogramma gericht op functionarissen van het formele en informele rechtssysteem en op de bevolking van de provincie, voornamelijk via het financieren van verschillende ngo-projecten.

De figuur op de volgende pagina geeft een overzicht van de genoemde missieonderdelen en uitvoerders en de activiteiten die werden ondernomen voor het behalen van de langetermijndoelen.

### Aansturing

Gedurende de Uruzgan-missie van 2006-2010 werd er al ministerie-overstijgend gewerkt door Nederland. De ministeries van BZ en Defensie werkten samen aan de uitvoering, maar Defensie was eindverantwoordelijk voor de aansturing. Tijdens de missie in Kunduz werd deze geïntegreerde samenwerking uitgebreid naar het ministerie van JenV. In het missiegebied werd de missie aangestuurd door het coördinerend management team (CMT), een driehoofdige leiding met één afgevaardigde per ministerie.

Het CMT bestond uit:<sup>65</sup>

- Een Commandant Police Training Group (C-PTG) die vanuit Defensie verantwoordelijk was voor de veiligheid van het vanuit Nederland uitgezonden personeel, en voor de politietrainingen voor het lagere kader.
- Een Police Representative (POLREP) die door Nederland werd voorgedragen aan de EU, en binnen de EUPOL-missie de leiding kreeg over het EUPOL Field Office in Kunduz. De POLREP had dus een dubbele rol: hij/zij was in dienst van EUPOL en onderhield de rapportagelijijn naar EUPOL in Kabul en Brussel, maar maakte ook deel uit van het Nederlandse CMT dat een rapportagelijijn had naar Den Haag.
- Een Civil Representative (CIVREP) die door BZ was uitgezonden en de verantwoordelijkheid droeg voor het rechtsstaatprogramma.

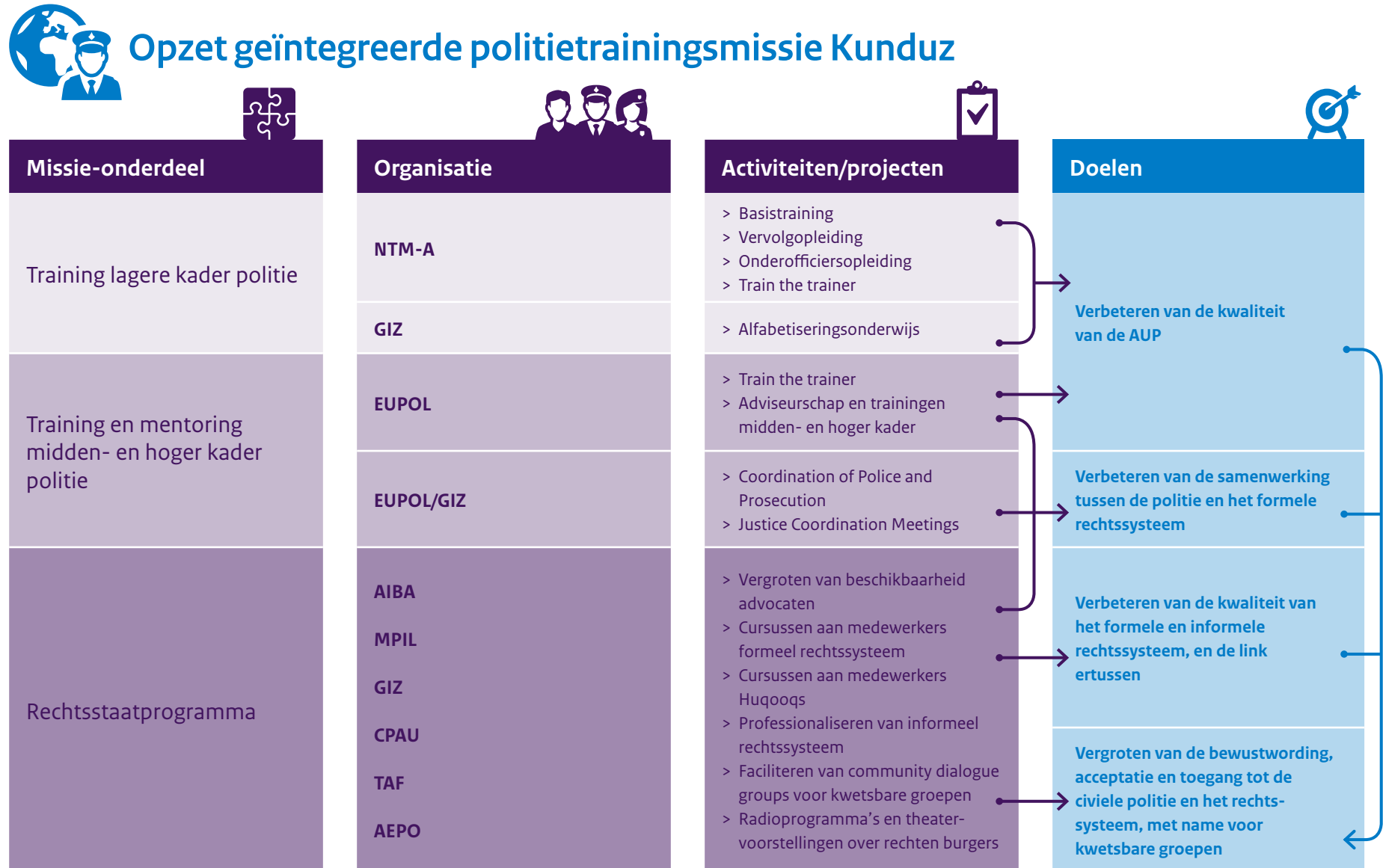
<sup>x</sup> Volgens het Basisboek integrale veiligheid (2017) is een ketenbenadering een “benadering waarin de schakels tussen de organisaties van de justitiële keten als uitgangspunt worden genomen in plaats van de afzonderlijke organisaties.” De missie richtte zich inderdaad ook op de schakels tussen de organisaties van de justitiële keten (zie bijvoorbeeld paragraaf 3.5.1), maar was gezien de afgebakende missieonderdelen voornamelijk gericht op het versterken van de afzonderlijke organisaties die de keten vormden.

<sup>y</sup> Het gevangeniswezen is ook onderdeel van de justitiële keten, maar het verbeteren hiervan viel buiten de vooraf vastgestelde subdoelen en activiteiten van de missie. Tijdens de missie werden er ter plekke wel enkele activiteiten ondernomen gericht op het gevangeniswezen – zie bijvoorbeeld paragraaf 3.5.5.

<sup>z</sup> Zoals reeds aangegeven geldt hierbij dat er activiteiten waren die niet uitsluitend vielen binnen één van de genoemde missieonderdelen, zoals het versterken van de samenwerking tussen politie en justitie.



Figuur 5 Opzet geïntegreerde politietrainingsmissie Kunduz





### Personele en financiële inzet

Nederland leverde zowel personele capaciteit als financiële middelen. Een maximum van 545 Nederlanders zou per halfjaarlijkse rotatie afreizen naar Afghanistan. Het door Defensie en BZ uitgezonden personeel vormde ieder half jaar een nieuwe politietrainingsgroep, waarvan er in totaal vijf zijn geweest (PTG-1 t/m PTG-5). EUPOL-personeel en de gedetacheerde specialisten kenden flexibelere en langere uitzendtermijnen.

Daarnaast konden er maximaal 120 vliegers en ondersteunend personeel geplaatst worden in Mazar-e-Sharif voor de inzet van de F-16's, en een maximum van 70 specialisten binnen verschillende internationale organisaties in verschillende delen van Afghanistan. Deze laatste groep specialisten stond niet onder formeel gezag van de leiding van de geïntegreerde missie, maar werd door Nederland gedetacheerd naar de betreffende organisaties. Niettemin werden ze beschouwd als deelnemers aan de Nederlandse missie die geacht werden steun te verlenen aan de missie, de Nederlandse informatiepositie zeker te stellen en de Nederlandse invloed in internationale besluitvormingsprocessen te vergroten.<sup>66</sup>

Op de volgende pagina staat een overzicht van de schattingen van de ingezette mensen en de financiële uitgaven aan de missie, uitgesplitst per ministerie. De schatting van de menskracht is gebaseerd op de vooraf in de artikel 100-brief aangegeven personeelsaantallen en verdeling van personeel.<sup>67</sup> Het is mogelijk dat er op momenten tijdens de missie niet maximaal gebruik is gemaakt van de beschikbaar gestelde personele ruimte. De weergegeven financiële middelen zijn door IOB achteraf gemaakte schattingen. Navraag bij de drie de betrokken ministeries leidde niet tot de benodigde informatie om de gemaakte totale kosten van de missie en de individuele bijdragen van de ministeries volledig in kaart te kunnen brengen.<sup>aa</sup> IOB raadt daarom aan om de kanttekeningen onder het overzicht in acht te nemen.

De missie heeft naar schatting in totaal € 281 miljoen gekost. Het grootste deel hiervan (€ 254.081.000) werd besteed door het ministerie van Defensie, wat voornamelijk ten goede kwam aan de operationele en logistieke inzet van de PTGs, de Air Task Force in Mazar-e-Sharif, en de bijdrage aan de hoofdkwartieren van ISAF. De bijdragen van BZ (ongeveer € 16.000.000, voor het rechtsstaatprogramma en de uitzendingen van BZ-personeel) en JenV (circa € 11.500.000 voor de salarissen en het transport van het Nederlands EUPOL-personeel) waren aanzienlijk minder omvangrijk.

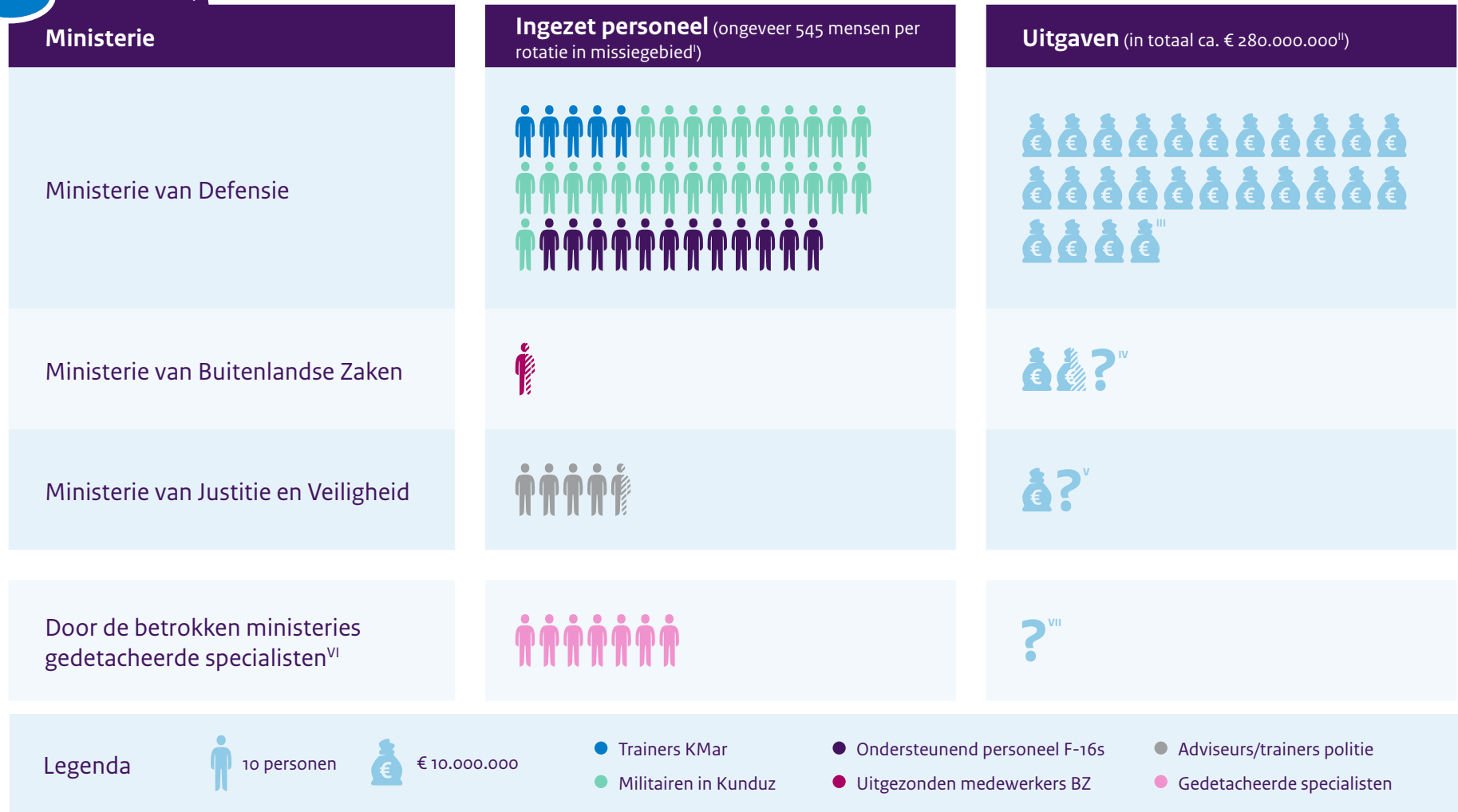
---

<sup>aa</sup> Zie voor meer informatie annex 3

Figuur 6 Schatting van ingezet personeel en uitgaven aan de Kunduz-missie



## Schatting van ingezet personeel en uitgaven aan de Kunduz-missie



#### Kanttekeningen bij figuur 6:

- I. Het genoemde getal is een schatting gebaseerd op het voor de missie in de artikel 100-brief vastgelegde maximum aantal van 545 mensen per rotatie in het missiegebied. De weergegeven verdeling per ministerie van het ingezette personeel is ook gebaseerd op de in de artikel 100-brief benoemde categorieën. IOB beseft dat een meer gedetailleerde uitsplitsing mogelijk is. Zo bevatte het contingent dat wordt beschreven als ondersteunend personeel voor de F-16's in werkelijkheid ook bijvoorbeeld het contingentscommando (CONTCO) en het National Support Element (NSE).
- II. In de eindevaluatie van 2014 staat voor elk jaar dat de missie actief was een realisatie van de kosten genoemd, wat bij elkaar € 215.100.000 is. Hier staat bij dat dit exclusief eventuele nakomende facturen is. Dit bedrag lijkt echter alleen de uitgaven van het ministerie van Defensie te omvatten, en onder andere het rechtsstaatprogramma en de uitgaven aan EUPOL buiten beschouwing te laten. Op basis van bij de betrokken ministeries opgevraagde financiële informatie schat IOB dat de daadwerkelijke totaalkosten van de missie ongeveer € 281 miljoen zijn. Dit bedrag omvat alleen de specifieke uitgaven aan de missie; niet meegeteld zijn Afghanistan-brede, soms al reeds lopende uitgaven zoals aan het LOTFA, ANA Trust Fund, maar ook bijvoorbeeld aan de VN (UNAMA) en de EU (inclusief EUPOL). Ook bepaalde personele kosten zijn niet meegerekend, zoals salarissen van ambtenaren die tijd besteedden aan de missie op de betrokken ministeries en de ambassade in Kabul.
- III. € 254.081.000 gebaseerd op overzichten afkomstig uit de financiële administratie van het ministerie van Defensie.
- IV. Ongeveer € 16.000.000, een schatting gebaseerd op de financiële verantwoording van losse projecten van het rechtsstaatprogramma (GIZ, TAF, CPAU, AEPO, MPIL, AUP-fonds) en de in 2011 geraamde kosten voor de uitzendingen van experts van BZ, ermee rekening houdend dat de missie eerder werd beëindigd dan in 2011 was voorzien. IOB kon geen informatie verkrijgen over de daadwerkelijke uitgaven van het AUP-fonds, en is daarom uitgegaan van een raming uit 2011. Hetzelfde geldt voor de trainingen van MPIL, waarvan IOB alleen de geplande en niet de daadwerkelijke uitgaven terug kon vinden. Een aantal projecten (van TAF, CPAU, AEPO) werd betaald in Amerikaanse dollars waarvan de wisselkoers destijds sterk fluctueerde.
- V. € 11.500.000, een schatting gebaseerd op de realisatie van 2011 (€ 4.3 miljoen) die in de tussentijdse evaluatie uit 2013 werd gerapporteerd, en een overzicht van de bijdragen aan uitzendingen van politiefunctionarissen over de jaren 2012 (€ 5.5 miljoen) en 2013 (€ 1.7 miljoen) dat IOB van de Nationale Politie heeft gekregen met de kanttekening dat ook de juistheid van deze bedragen niet vaststaat.
- VI. Van deze specialisten is bekend dat zij namens Nederland gedetacheerd waren bij internationale organisaties die op dat moment actief waren in heel Afghanistan, zoals bij ISAF-staven (NAVO) en UNAMA. Ze zijn opgenomen als aparte categorie omdat bij IOB niet bekend is hoeveel specialisten er vanuit elk ministerie gedetacheerd werden.
- VII. IOB heeft evenmin een kostenoverzicht gevonden of kunnen samenstellen van de uitgaven voor deze specialisten. Het is mogelijk dat deze kosten al gedekt zijn binnen de geschatte totaaluitgaven per ministerie die in bovenstaand overzicht gepresenteerd worden.

### 3.3 Politietraining lagere kader (NTM-A)

Het eerste onderdeel van de missie was erop gericht de lagere kaders van de AUP te trainen. Dit omvatte drie soorten trainingen:

- De Initial Police Training Course (IPTC) vormde de basistraining voor politieagenten en rekruten. Deze werd uitgevoerd door Nederlandse KMar-trainers op het RTC. Agenten kregen hierbij een training in verschillende basispolitiehandelingen. De uitbreiding van het curriculum<sup>ab</sup> voorzag in lessen over mensenrechten, gender en integriteit.<sup>68</sup> Volgens de door de betrokken ministeries zelf opgestelde eindevaluatie hadden aan het einde van de missie 410 AUP-agenten hun certificaat ontvangen.<sup>69</sup>
- De Advanced Police Training Course (APTC) was bedoeld als het vervolg op de IPTC en behelsde een periode van training en mentorschap op locatie, tijdens het uitvoeren van de werkzaamheden. Deze vervolgopleiding was door Nederland ontwikkeld en werd derhalve alleen in de provincie Kunduz aangeboden.<sup>70</sup> Op verschillende politiebureaus in Kunduz-stad, en later in sommige districten, werd deze training gegeven door zes Police Operational Mentoring and Liaison Teams (POMLTs). POMLTs bestonden over het algemeen uit een klein aantal KMar-trainers die werden begeleid door militairen van de Koninklijke Marine of Landmacht. Wanneer de veiligheidssituatie dit toeliet, reden de POMLTs naar de aangewezen politiebureaus om op locatie training te geven. Aan het einde van de missie hadden volgens de eindevaluatie 385 AUP-agenten deze verdiepende cursus succesvol doorlopen.<sup>71</sup>
- Aan 'non-commissioned officers' (NCOs), oftewel onderofficieren bij de AUP, werden aanvankelijk ook opleidingen geboden door Nederlandse trainers. In oktober 2012, tijdens PTG-3, kwam men er echter achter dat veel onderofficieren buiten de provincie Kunduz te werk werden gesteld, wat in strijd was met de voorwaarde van de Tweede Kamer dat door Nederland opgeleide agenten uitsluitend in de provincie Kunduz mochten werken. Nederland stopte vervolgens met deze trainingen.<sup>72</sup> Volgens de eindevaluatie waren er destijds 139 NCOs opgeleid.<sup>73</sup>

In hoofdstuk vier wordt geanalyseerd wat er goed en minder goed ging in de politie-trainingen. Daar zal ook aan bod komen dat IOB kanttekeningen plaatst bij de betrouwbaarheid van de in de eindevaluatie en hierboven genoemde aantallen opgeleide agenten.

<sup>ab</sup> Het curriculum voor de IPTC bestond al bij aanvang van de Nederlandse missie, en andere landen gaven al langer les op basis van dit curriculum van zes weken. Voor de Nederlandse missie werd dit curriculum aangepast naar een 8-weekse variant.

#### Alfabetiseringsonderwijs

Omdat veel Afghaanse politieagenten een erg laag lees- en schrijfniveau hadden, verzorgde het Duitse Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) alfabetiseringscursussen. Deze werden al gegeven met Duits geld voordat de Nederlandse missie van start ging, en Nederland besloot hier financieel aan bij te dragen.<sup>74</sup> In de eindevaluatie valt te lezen dat bij het einde van de missie bijna tweeduizend agenten alfabetiseringsonderwijs hadden afgerond.<sup>75</sup>

#### Train-the-trainer

In de aanloop naar het einde van de missie en het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de politietraining aan de Afghanen startten trainers van PTG-4 (oktober 2012 – april 2013) het train-the-trainer programma. Vanaf dat moment speelden de KMar trainers een

*Foto 2 Alfabetiseringsonderwijs in Kunduz, foto door Laetitia van Asch, ministerie van Buitenlandse Zaken, najaar 2012*



ondersteunende rol terwijl Afghaanse trainers zelf de IPTC-basistraining gaven.<sup>76</sup> Hierdoor werden acht Afghanen opgeleid om in de toekomst het werk van de POMLTs – training on the job – over te nemen.

### Community policing

Eén van de vooraf geformuleerde subdoelen van de missie was om de Afghaanse politie dichter bij de gemeenschap te brengen en betere relaties met Afghaanse burgers op te laten bouwen: ‘community policing’.<sup>77</sup> In de missie speelde community policing zowel in de NTM-A-politietrainingen voor het lagere kader als in de EUPOL-werkzaamheden op verschillende manieren een rol.

EUPOL begeleidde vanuit Kabul ‘Polis e-Mardumi’ (PeM): eenheden binnen de AUP speciaal gericht op community policing. Naast het verbeteren van relaties met de bevolking beoogde de PeM ook expliciet om inlichtingen te verzamelen onder de bevolking om sneller misdaden op te kunnen lossen of aanslagen te voorkomen. Doordat het moeilijk bleek om in sommige provincies waaronder Kunduz ruimte in de Tashkil te vinden voor de PeM-eenheid, startte het EUPOL-team in de provincie Kunduz hier pas in het laatste halfjaar van de missie mee.<sup>78</sup>

In de NTM-A-training richtten de trainers zich niet op de speciale PeM-eenheden, maar probeerden ze community policing uit te dragen onder de hele AUP, om de dienstbaarheid van de politie naar burgers te vergroten. Tijdens de vervolgopleiding in het veld door de POMLTs gingen agenten de wijk in, terwijl ze gewend waren dichtbij de controlepost te blijven.<sup>79</sup>

### Vrouwelijke politie

Een ander subdoel van de missie was om het geringe aantal vrouwelijke politieagenten in Kunduz te verhogen, zodat de drempel voor vrouwen om zich tot de politie te wenden, bijvoorbeeld voor het doen van aangifte, zou worden verlaagd. Als onderdeel van de NTM-A-training gaven Nederlandse trainers vanaf medio 2012 de basisopleiding aan een groep politievrouwen.<sup>80</sup> Volgens de eindevaluatie is er een groep van vijftien vrouwen geslaagd voor deze basistraining, en kregen ook vijftien politievrouwen een certificaat voor de vervolgopleiding.<sup>81</sup>

*Foto 3 Afghaanse agente oefent een aanhouding, provincie Kunduz, ministerie van Defensie, 9 april 2012*



Een hieraan gerelateerd subdoel van de missie was om de slechte positie en behandeling van vrouwelijke agenten binnen het politieapparaat te verbeteren. Het curriculum van de trainingen voor het lagere kader werd aangepast om tijdens de lessen aan mannelijke agenten stil te kunnen staan bij geweld tegen vrouwen en seksueel misbruik.<sup>82</sup>

Verschillende betrokkenen bij zowel de NTM-A-training als het EUPOL Field Office in Kunduz hebben er echter in interviews op gewezen dat er bij aanvang van de missie geen plan klaar lag om deze doelen te bereiken in Kunduz, en dat het onduidelijk was hoe hier in het missiegebied invulling aan moest worden gegeven.<sup>ac, 83</sup> Een medewerker die in de eerste fase van de missie naar Kunduz werd uitgezonden, zei bijvoorbeeld:

<sup>ac</sup> Door EUPOL in Kabul werden wel genderprogramma's ontworpen.



*“Er moest aandacht worden besteed aan genderbeleid. Maar het waren onduidelijke statements. De vraag is natuurlijk: hoe gaan Defensie of Buitenlandse Zaken dat vertalen? Wat wil je precies dat ik daar mee ga doen? Militairen zijn dan vrij simpel: zeg nou gewoon wat je wil. [...] Als we het aan de voorkant iets concreter kunnen maken, dan is het voor ons gemakkelijker. En ik denk dat die vertaling op ministerieniveau had moeten gebeuren.”<sup>84</sup>*

Tijdens PTG-3 (april – oktober 2012) stelden vertegenwoordigers van de drie ministeries in het missiegebied gezamenlijk een genderplan op,<sup>85</sup> maar het is niet duidelijk wat hier vervolgens mee gebeurd is. Volgens enkele betrokkenen van destijds is dit plan tijdens PTG-4 (oktober 2012 – mei 2013) al niet meer gebruikt.<sup>86</sup>

### Infrastructuur

Veel politiebureaus en veldlocaties in de provincie Kunduz waren in slechte staat. Nederlanders verzorgden, soms samen met Duitsers, renovaties.<sup>87</sup> Voorbeelden van infrastructurele projecten zijn de bouw van een muur rondom een trainingslocatie van de POMLTs, een munitieopslag voor de AUP en een speeltuin in het kader van een ‘hearts-and-minds’ project.<sup>ad</sup>

## 3.4 Politietraining hogere en middenkader (EUPOL)

Naast de reeds genoemde community policing activiteiten ontplooiëde EUPOL diverse andere activiteiten gericht op het hogere en middenkader van de AUP. EUPOL was een EU+-missie<sup>ae</sup> die in Afghanistan liep van medio 2007 tot het einde van 2016. Vanuit Kabul implementeerde EUPOL in 2010 26 door het Afghaanse MoI geaccrediteerde trainingen.<sup>88</sup> Deze trainingen werden veelal binnen het overkoepelende City Police and Justice Project (CPJP)<sup>af</sup> verzorgd door twaalf EUPOL Field Offices op verschillende locaties in Afghanistan, waaronder het Kunduz Field Office.<sup>89</sup>

Het EUPOL Field Office in de provincie Kunduz had vóór de komst van de Nederlandse missie zes stafleden, en voerde het CPJP slechts gedeeltelijk uit.<sup>90</sup> In het kader van de geïntegreerde politietrainingsmissie stelde Nederland voor aan EUPOL het kantoor uit te breiden, en leverde na goedkeuring hiervoor vijftien tot twintig extra stafleden. Zij ondernamen diverse activiteiten gericht op het professionaliseren van de politieorganisatie in de provincie Kunduz, zoals bijvoorbeeld:<sup>91</sup>

- het mentorschap van de provinciale politiecommandant (de PCoP) om op het hoogste niveau een professionaliseringsslag van het politieapparaat te ondersteunen en het Afghaanse *ownership* van het door internationale missies geïnitieerde proces te vergroten;
- het mentorschap en trainingen van agenten van het middenkader van verschillende AUP-afdelingen, zoals het CID, om deze een kwaliteitsimpuls te geven voor het oplossen van recherchezaken.
- het instellen van een Police Coordination Board (PCB), voorgezeten door de provinciale politiechef, om de samenwerking tussen de verschillende politiebureaus en veiligheidsinstanties in de provincie te versterken.
- Scenario Based Trainingen: hier werden politie en justitie bij elkaar gebracht in een simulatiespel om het geleerde toe te passen in een op de Afghaanse praktijk gestoeld scenario, en de samenwerking binnen de justitiële keten te verbeteren. Volgens het sluitingsrapport van het EUPOL Field Office in Kunduz zijn er gedurende de Nederlandse aanwezigheid drie van dit soort trainingen geweest.
- een dialoog tussen EUPOL-medewerkers en de hogere en middenkaders van de AUP over het belang van de aanwezigheid en correcte behandeling van vrouwen bij de AUP, om de positie van vrouwen binnen de Afghaanse politie te versterken.

Volgens het sluitingsrapport van het EUPOL Field Office Kunduz zijn in de provincie tussen januari 2012 en juni 2013 572 Afghaanse agenten getraind, waaronder 127 Afghaanse trainers ter voortzetting van de trainingsprogramma's en 35 vrouwen.<sup>92</sup>

<sup>ad</sup> Hearts-and-minds-projecten waren kleinschalige initiatieven om de lokale bevolking te helpen en hiermee het draagvlak voor de Nederlandse aanwezigheid in het gebied te vergroten.

<sup>ae</sup> EUPOL bestond uit 23 deelnemende EU-lidstaten en vier landen van buiten de EU: Canada, Kroatië, Nieuw-Zeeland en Noorwegen. Zie voor meer informatie over EUPOL Afghanistan-breed European Union Committee (2011) *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords en European Court of Auditors. (2015). Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<sup>af</sup> CPJP kende in 2010 zes politie- en rechtsstatelijke pijlers, te weten: Police Chain of Command and Communication, Intelligence-Led Policing, Criminal Investigations, Anti-Corruption, Police-Justice relations en Human Rights and Gender.

## 3.5 Rechtsstaatprogramma

Het rechtsstaatprogramma is grotendeels door de Nederlandse ambassade in Kabul opgezet en had verschillende doelen: <sup>93</sup>

- het versterken van de samenwerking tussen de politie en het justitiële apparaat;
- het verbeteren van de capaciteit en kwaliteit van het formele rechtssysteem;
- het versterken van de coördinatie tussen het formele en het informele rechtssysteem en daarbij bewerkstelligen van verbeteringen binnen het informele rechtssysteem;
- het stimuleren van bewustwording en kennis onder de bevolking over hun rechten en het rechtssysteem;
- het vergroten van de toegang van de bevolking tot het recht.

Om deze doelen te bereiken zijn verschillende projecten financieel ondersteund, uitgevoerd door veelal reeds lokaal actieve ngo's of andere uitvoeringspartners. Hierbij koos Nederland ook voor projecten of programma's die al gesubsidieerd werden door Duitsland en/of andere landen. In de komende subparagrafen worden deze projecten per doel verder uitgediept.

### 3.5.1 Samenwerking politie-justitie

GIZ en EUPOL werkten gezamenlijk aan het doel om de samenwerking tussen de politie en justitiële instanties te verbeteren. Binnen het Coordination of Police and Prosecutor project (CoPP+) kregen in totaal 89 politierechercheurs (van het CID), openbaar aanklagers, rechters, en advocaten in de provincie Kunduz training om de samenwerking te stroomlijnen. <sup>94</sup> Vooral de samenwerking tussen het CID en het Openbaar Ministerie werd cruciaal geacht, en adviseurs bij het EUPOL Field Office in Kunduz hadden zich ten doel gesteld deze samenwerking te verbeteren. <sup>95</sup>

Een ander initiatief dat als doel had bij te dragen aan het versterken van de samenwerking tussen politie en justitie betrof maandelijkse Justice Coordination Meetings. In de eindevaluatie valt te lezen dat er gedurende de missie veertien van dit soort vergaderingen hebben plaatsgevonden, waarin een overlegsfloor werd gecreëerd zodat hogere managementlagen van de politie en justitiële instanties elkaar troffen om relevante casussen te bespreken en afstemming te zoeken. <sup>96</sup>

### 3.5.2 Het formele rechtssysteem

Binnen het door Duitsland en Nederland gefinancierde rechtsstaatproject van GIZ was een belangrijk onderdeel gericht op de advocatuur. De Afghaanse orde van advocaten, AIBA, opende met deze steun haar eerste regionale kantoor in Kunduz-stad. <sup>97</sup> Tot die tijd moesten mensen die zich wilden registreren als advocaat naar Kabul reizen, maar nu kon dat ook in Kunduz. AIBA zag het aantal geregistreerde advocaten in de provincie verdubbelen tussen 2011 en 2013. Hieronder bevond zich ook een aantal vrouwelijke advocaten. Daarbij dient te worden opgemerkt dat vanaf 2007, dus voorafgaand aan de Nederlandse aanwezigheid vanaf 2011, het aantal werkzame advocaten van AIBA in de provincie Kunduz ook al was toegenomen, van 6 naar 21. <sup>98</sup> AIBA ondernam met Nederlandse steun ook een aantal andere projecten, zoals cursussen en simulatiespellen aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Kunduz en het tewerkstellen van pro-Deoadvocaten. <sup>99</sup>

*Foto 4 Les van het Max Planck Institute aan officieren van justitie, ministerie van Defensie, 14 juni 2012*



<sup>93</sup> Zie voor meer informatie over de doelen van het rechtsstaatprogramma de Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, 30 juni 2011, Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 430.



Het Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (MPIL) werd door Nederland financieel ondersteund om cursussen te geven ter bevordering van de kwaliteit van het formele rechtssysteem. MPIL rapporteerde 22 cursussen uit te hebben gevoerd, over verschillende thema's binnen het recht, aan in totaal naar schatting 570 rechters, advocaten, juridisch medewerkers, middelbareschooldocenten en afgevaardigden van het Afghaanse Ministry of Women's Affairs.<sup>100</sup>

### 3.5.3 Link naar het informele rechtssysteem

Zoals in paragraaf 3.1 is vermeld, bestaan in Afghanistan op het snijvlak van het formele rechtssysteem en de traditionele rechtspraak de Huqooqs. De missie werkte samen met GLZ om het functioneren van deze Huqooqs in de provincie Kunduz te verbeteren. Dit resulteerde in het bouwen van zes nieuwe Huqooq-kantoren in de districten van de provincie,<sup>ah</sup> alsook verschillende trainingen om een professionaliseringslag te maken onder de Huqooq-medewerkers.<sup>101</sup>

Een andere uitvoeringspartner, Cooperation for Peace and Unity (CPAU), werkte in vier districten van de provincie Kunduz aan het oprichten van vredesraden (in de vorm van shura's) die traditionele leiders moesten stimuleren conflicten tussen burgers op een vreedzame wijze op te lossen, met aandacht voor mensenrechten en kwetsbare groepen.<sup>102</sup> Daarnaast had uitvoeringspartner The Asia Foundation (TAF) als doel om binnen het informele rechtssysteem vrouwenrechten in een islamitisch perspectief te plaatsen, om zodoende een breder draagvlak te creëren voor vrouwenemancipatie in de provincie Kunduz, en de behandeling van vrouwen binnen de informele rechtspraak te verbeteren.<sup>103</sup> Met lokale Khateeb<sup>ai</sup> ging men de dialoog aan over de Koran en de positie van vrouwen in een islamitische samenleving als de Afghaanse.

### 3.5.4 Bewustwording onder de bevolking

Tevens ontplooipte TAF verschillende kleinere projecten in minder goed bereikbare en onveiligere districten, om de bewustwording van de lokale bevolking over hun rechten en

het rechtssysteem te vergroten, en daarmee ook de toegang tot het recht. Zo werd bijvoorbeeld met het oprichten van een aantal community dialogue groups (CDGs) een lokaal platform gecreëerd waar vrouwen ervaringen konden uitwisselen.<sup>104</sup> De Afghan Education Production Organization (AEPO) organiseerde in samenwerking met BBC World Service, twee lokale radiostations, en een Afghaanse theatergroep, radioprogramma's en theatervoorstellingen met als doel de rechten van Afghaanse burgers kenbaar te maken onder een breed publiek en te verhelderen.<sup>105</sup>

### 3.5.5 Verbeteren positie etnische minderheden, religieuze groepen en vrouwen

Een expliciet subdoel binnen de missie en het rechtsstaatprogramma was om sociale, etnische, en religieuze minderheden beter te beschermen in zowel het formele als het informele rechtssysteem. Dit was deels gekozen omdat bepaalde bevolkingsgroepen in de provincie Kunduz, zoals vrouwen, systematisch achtergesteld en gediscrimineerd werden, en deels omdat er vanuit de Nederlandse politiek specifieke verzoeken lagen om bijvoorbeeld de situatie van christenen te verbeteren (zie paragraaf 2.3). Voor de praktische uitvoering van dit laatste verzoek werd een specialist gedetacheerd bij UNAMA voor het mensenrechtendossier. Aanvankelijk zou deze persoon zich voornamelijk op christelijke minderheden concentreren, maar omdat hij slechts enkele openlijk praktiserende christenen kon vinden werd zijn mandaat verruimd tot mensenrechtenadviseur.<sup>106</sup>

Hiernaast werd dit subdoel voornamelijk ingevuld door activiteiten voor het verbeteren van de positie van vrouwen, en waren er geen projecten die zich bijvoorbeeld speciaal op etnische minderheden richtten.<sup>107</sup> Behalve de reeds genoemde door TAF georganiseerde CDG's over vrouwenrechten heeft de Nederlandse missie er bijvoorbeeld ook voor gezorgd dat de gevangenis in Kunduz-stad een extra aparte ruimte voor vrouwen kreeg. Vrouwen, die soms gevangen zaten vanwege vermeend overspel of een gewenste scheiding, kregen hierdoor een afgesloten gedeelte om bijvoorbeeld met hun advocaat te kunnen praten.<sup>108</sup>

<sup>ah</sup> Nederland co-financierde dit soort infrastructurele projecten samen met Duitsland.

<sup>ai</sup> Khateeb zijn ceremonieleiders van het vrijdagsgebed.

### 3.5.6 Meten van resultaten

Een les uit de Uruzgan-missie die werd meegenomen bij het ontwerpen van de missie in Kunduz was dat er voorafgaand een nulmeting moest worden uitgevoerd naar de perceptie van de bevolking over de politie en het rechtssysteem, en dat jaarlijkse herhaalmetingen moesten volgen.<sup>109</sup> Immers, om eventuele voortgang te kunnen meten moet er een startpunt zijn waarmee behaalde resultaten vergeleken kunnen worden. De Afghaanse organisatie CPAU werd hiervoor gecontracteerd. Individuele projecten van het rechtsstaatprogramma werden gemonitord door het uitgezonden civiele team van BZ. Projecten die omwille van de veiligheidssituatie in het betreffende gebied of vanwege hun aard onbereikbaar bleken voor BZ-personeel, werden vanaf PTG-3 (april-oktober 2012) bezocht door ingehuurde Afghaanse monitors.<sup>110</sup>

- een project van GIZ, gericht op capaciteitsopbouw van de formele justitiesector;
- een project van TAF, gericht op zowel capaciteitsopbouw van de informele justitiesector als community-based groepen voor lokale conflictbeslechting;
- een project van UN-Habitat, gericht op vredes- en capaciteitsopbouw op lokaal niveau via community dialogue groups.

Hiernaast werd een Rule of Law adviseur op het UNAMA-kantoor in Kunduz gefinancierd om te zorgen voor monitoring van en synergie tussen de projecten.<sup>115</sup>

## 3.6 Einde van de missie en start post-missieactiviteiten

Het initiële plan was om de missie te laten duren tot het geplande vertrek van de internationale gemeenschap uit Afghanistan, bij voltooiing van het transitieproces in 2014. Gedurende de missie werd echter duidelijk dat Duitsland van plan was zich al in de zomer van 2013 terug te trekken uit de provincie Kunduz.<sup>111</sup> Omdat Duitsland verantwoordelijk was voor de veiligheid op het trainingscentrum en Nederland de missie niet zonder Duitse ondersteuning voort wilde zetten, besloot het Nederland de provincie ook eerder dan gepland te verlaten. In juli 2013 werden de trainingsactiviteiten op het RTC overgedragen aan de Afghanen en werd het EUPOL Field Office Kunduz gesloten.<sup>112</sup>

Het rechtsstaatprogramma liep met Nederlandse financiële steun nog door tot eind 2014, onder monitoring van UNAMA.<sup>113</sup> Een motie van het Tweede Kamerlid Sjoerdsma (D66)<sup>aj</sup> gaf tijdens het AO Kunduz van 15 mei 2014 de aanzet voor de verlenging van het rechtsstaatprogramma tot eind 2017. Het programma dat hieruit voortkwam was beperkter in omvang en bevatte:<sup>114</sup>

---

<sup>aj</sup> Eerder als medewerker van de Nederlandse ambassade in Kabul betrokken bij de opzet van dit programma.

## 4 Bevindingen over de missie-uitvoering

Het vorige hoofdstuk beschreef de activiteiten die werden ontplooid als onderdeel van de missie. Dit hoofdstuk bespreekt wat hierin goed en minder goed verliep. Eerst worden een aantal zaken besproken die specifiek golden voor de NTM-A-politietraining voor het lagere kader (paragraaf 4.1), de EUPOL-trainingen en mentorschappen voor het midden- en hogere kader (4.2) en het rechtsstaatprogramma (4.3). De daaropvolgende paragrafen behandelen onderwerpen die aan alle of meerdere onderdelen van de missie raken: de geïntegreerde samenwerking (paragraaf 4.4), de zesmaandelijks rotatieperiode (4.5) en het meten van de resultaten (4.6).

### Hoofdbevindingen

- Afghaanse betrokkenen uitten zich positief over de kwaliteit van de trainingen en mentorschappen van zowel de lagere kaders als de midden- en hogere kaders, en over de inzet van het door Nederland uitgezonden personeel.
  - Binnen de aan de Kamer toegezegde beperkingen werden de NTM-A-trainingen en -activiteiten zoveel mogelijk aangepast aan de behoeften, het kennisniveau en de belevingswereld van de Afghaanse agenten. Ook EUPOL-personeel week waar nodig af van het lesmateriaal om in te spelen op de behoeften van agenten.
  - De opleidingscapaciteit van de aanwezige KMar-politietrainers kon echter niet altijd efficiënt worden ingezet, omdat er niet voldoende agenten waren om te trainen. Dit was deels het gevolg van de voorwaarden die de Kamer vooraf had gesteld, zoals dat er alleen agenten voor de provincie Kunduz mochten worden getraind. Deels volgde dit ook uit de context ter plekke, zoals het gegeven dat bijna alle agenten voor Kunduz al opgeleid waren bij aanvang van de missie, dat het niet altijd mogelijk was om agenten vrij te maken van hun normale werkzaamheden voor training, en dat verschillende landen en internationale missies concurreerden om rekruten te kunnen te trainen.
  - De Nederlanders die voor het EUPOL Field Office in Kunduz aan het werk gingen, werden belemmerd door het strakke veiligheidsregime en de trage bureaucratie van EUPOL, waardoor ook zij niet hun volledige capaciteit konden benutten.
- De Nederlandse missieleiding in Kunduz en Den Haag hechtte veel belang aan een goede beeldvorming over de missie. Hierdoor ervoeren medewerkers binnen alle drie de missieonderdelen druk om goede voortgang van de missie te rapporteren naar de Kamer en de media, ook al strookte dit niet met de werkelijkheid. Zo werden in rapportages het aantal getrainde agenten op verschillende manieren hoger voorgedaan dan het geval was.
  - De interdepartementale aansturing en uitvoering was een kracht van de missie. In de praktijk verliep de samenwerking tussen medewerkers van BZ en Defensie over het algemeen beter dan de samenwerking met het EUPOL-onderdeel van de missie. Dit kwam onder meer doordat EUPOL-medewerkers een andere aansturings- en rapportagelijijn hadden en onder een ander missiemandaat en -voorwaarden vielen.
  - De uitvoering van de missie werd belemmerd door de, volgens velen, te korte uitzendduur van zes maanden, wat vooral de werkzaamheden van medewerkers in civiele rollen (BZ-medewerkers en KMar-trainers) beperkte. De uitzendtermijn voor EUPOL-personeel was langer.

## 4.1 Lagere kader politietraining

Gedurende een groot deel van de missie waren er te weinig mensen om te trainen, waardoor de volledige Nederlandse opleidingscapaciteit voor het trainen van agenten van het lagere kader niet altijd efficiënt kon worden ingezet. Vooral in PTG-1 en -2, maar ook tegen het einde van de missie verveelden militairen zich.<sup>ak</sup> Bij de tweede rotatie werden dan ook tien van de twintig ingeplande trainers van de Marechaussee weer naar huis gestuurd.<sup>116</sup> Maar verschillende betrokkenen gaven aan dat er ook later in de missie niet genoeg werk was en dat werd overwogen mensen naar huis te sturen, maar dat dit niet werd gedaan.<sup>117</sup> Verschillende geïnterviewden zeiden ook dat al voor de start van de missie duidelijk was dat het aantal van twintig KMar-trainers voor het NTM-A-gedeelte te hoog zou zijn, en dat dit werd aangegeven, maar dat toch werd doorgezet met het ingeplande aantal trainers.<sup>118</sup>

Dat er niet genoeg Afghaanse agenten waren om te trainen had te maken met zowel de voorwaarden van de missie als de Afghaanse context, zoals in de volgende paragrafen wordt uitgelegd.

### 4.1.1 Effecten van voorwaarden Tweede Kamer

Het kabinet heeft op aandringen van de Tweede Kamer in de aanloop naar de missie diverse toezeggingen gedaan over operationele randvoorwaarden van de missie (zie paragraaf 2.3). Drie voorwaarden die vaak genoemd werden in interviews zullen in deze paragraaf aan bod komen. Ze werden door zowel Nederlandse betrokkenen van alle departementen als door Afghaanse counterparts gezien als een beperkende factor in de uitvoering van de missie<sup>119</sup> omdat ze niet aansloten bij wat werkbaar is in de Afghaanse context en de daadwerkelijke behoeften van de Afghaanse overheid en politie. Daarnaast sloten de voorwaarden niet aan bij de wensen van internationale bondgenoten.<sup>120</sup>

#### Alleen trainen agenten voor de provincie Kunduz

Vóór de start van de Nederlandse missie trainde Duitsland op het regionale trainingscentrum (RTC) in de provincie Kunduz politieagenten uit alle provincies van de noordelijke regio van Afghanistan. Een voorwaarde van de Tweede Kamer was echter dat Nederland alleen agenten uit de provincie Kunduz mocht opleiden, die bovendien naderhand te werk zouden moeten worden gesteld in de provincie. Betrokkenen van destijds gaven aan dat er voldoende Nederlandse trainers waren om ook mensen voor de andere provincies te trainen, en dat hier behoefte aan was.<sup>121</sup> Deze voorwaarde van de Kamer leidde er dan ook toe dat een deel van de Nederlandse opleidingscapaciteit onbenut werd, en dat niet optimaal in de lokale behoeften werd voorzien. Dit bleek ook toen gedurende de missie de Nederlandse betrokkenheid bij de opleiding van onderofficieren (NCO's), een Afghaanse prioriteit, werd stopgezet toen bekend werd dat veel van de getrainde onderofficieren buiten Kunduz werden geplaatst.<sup>al, 122</sup>

Het was vanaf het begin duidelijk dat na het vertrek van Nederland uit de provincie Kunduz de getrainde agenten weer zouden worden ingezet op locaties waar de Afghaanse overheid behoefte aan had. Het veldonderzoek in Kunduz toont inderdaad aan dat nu weer wordt lesgegeven aan gemengde klassen met mensen uit en voor alle provincies van de noordelijke regio (zie paragraaf 6.1).<sup>123</sup>

#### Alleen trainen Afghan Uniformed Police

De Nederlandse opleidingscapaciteit kon ook niet efficiënt worden ingezet omdat men enkel agenten van de AUP mocht opleiden, terwijl er interesse was vanuit het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken (MOI) en bij Nederlandse KMar-trainers om ook andere onderdelen van de Afghan National Police (ANP), zoals de Afghan Border Police (ABP) te trainen.<sup>124</sup> Aangezien de provincie Kunduz een grensprovincie is, zou het trainen van de ABP volgens sommige KMar-trainers – die bovendien over de gewenste expertise op het gebied van grensbewaking beschikten – een logische optie zijn geweest.

<sup>ak</sup> De missie heeft vijf verschillende Police Training Groups gekend (PTG-1 t/m PTG-5). PTG-1 stond in het teken van de opbouw en het geven van de eerste trainingen; PTG-2 heeft het aantal trainingen uitgebreid, maar gaf training op kleine schaal en voornamelijk in Kunduz-stad. Vervolgens is PTG-3 meer districten ingegaan, waardoor er veel werk was voor de trainers. Naarmate de missie vorderde in PTG-4 werd ook hier een verzadigingsniveau bereikt. In PTG-4 is de NTM-A missie zich ook gaan richten op het trainen van trainers. PTG-5 hield zich voornamelijk bezig met de afronding, overdracht en redeployment. (bronnen: interne documenten DEF, interviews militair stafid, medewerker BZ).

<sup>al</sup> Uit navraag destijds bleek dat 59 agenten die de onderofficiersopleiding volgden en 32 agenten die de basistraining volgden buiten Kunduz waren geplaatst; van twee agenten bleef onduidelijk waar zij te werk waren gesteld. Bron: intern document DEF.

### Geen inzet AUP-agenten voor offensieve militaire doeleinden

De Kamer bedong dat Nederlanders uitsluitend civiele politietrainingen zouden geven en dat door Nederland getrainde agenten buiten de training niet ingezet konden worden voor offensieve<sup>am</sup> militaire doeleinden.<sup>125</sup> Dit sloot niet aan bij de behoeften van de politie in Kunduz.<sup>126</sup> Dat er niet alleen behoefte was aan civiele politietraining bleek ook in de praktijk: uit interviews met betrokkenen bij alle onderdelen van de missie blijkt dat algemeen bekend was dat de Afghaanse agenten ook ingezet werden in offensieve operaties<sup>an</sup> tegen de Taliban of andere gewapende groeperingen. Hoewel Nederlandse betrokkenen bij Afghaanse commandanten aankaartten dat dit tegen de gemaakte afspraken was, konden ze niet voorkomen dat agenten offensief werden ingezet en er dus niet aan de wens van de Kamer kon worden voldaan.<sup>127</sup>

Hoewel de voorwaarde om niet te trainen voor offensieve operaties niet aansloot bij de behoefte van de politie in Kunduz, gaven uitgezonden KMar-trainers en medewerkers van de betrokken ministeries in interviews aan dat de trainers wel enige flexibiliteit hadden om op deze behoefte in te spelen zonder buiten de kaders van de missie te treden. Zo leerden de KMar-trainers Afghaanse agenten bijvoorbeeld gevechtvaardigheden aan en gaven ze schiettraining, beide gericht op defensieve tactische activiteiten.<sup>128</sup> Of deze vaardigheden vervolgens ook in offensieve operaties werden ingezet, lag buiten hun controle.

## 4.1.2 Te weinig agenten om te trainen: de Afghaanse context

### Te weinig cursisten

Het aantal agenten dat Nederland op kon leiden lag niet alleen lager door de aan de

Kamer toegezegde beperkingen, maar ook door verschillende factoren in Afghanistan zelf. Ten eerste waren er bij aanvang van de missie minder nieuwe agenten die een opleiding nodig hadden dan gedacht omdat de Tashkil voor de provincie Kunduz op dat moment al nagenoeg gevuld was.<sup>129</sup> Ten tweede hadden andere internationale actoren die in Kunduz actief waren sinds 2003 (zie paragraaf 2.1) al allerlei trainingen gegeven, waaronder basistrainingen aan de AUP, waardoor de groep van rekruten die nog niet opgeleid was niet groot was. Verschillende betrokkenen van destijds gaven dan ook aan dat Nederland in feite concurreerde met andere landen in het aantrekken van rekruten voor de eigen trainingen.<sup>ao, 130</sup>

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



<sup>am</sup> Het concept “offensieve militaire doeleinden” werd volgens een hooggeplaatste militaire betrokkene tijdens de missie geïnterpreteerd als: een actie die 1) gepland is; 2) grootschalig is opgezet; en 3) ten minste “een beetje militair” van aard is. Uit een intern document van BZ blijkt dat het Afghaanse Mol de “offensive military purposes” ook interpreteerde als offensieve operaties die van te voren gepland zijn.

<sup>an</sup> In de Nederlandse defensiedocctrine wordt onderscheid gemaakt tussen operaties, tactische activiteiten en technische vaardigheden. Operaties en tactische activiteiten kunnen geclassificeerd worden als offensief, defensief of stabiliserend. Kenmerkend voor een offensieve operatie is dat de initiator over vrijheid van handelen beschikt. Een operatie (offensief, defensief of stabiliserend) kan uit meerdere soorten tactische activiteiten bestaan, wat betekent dat er bijvoorbeeld offensieve tactische activiteiten plaats kunnen vinden in een defensieve operatie, en andersom. Voorbeelden van offensieve activiteiten zijn een aanval inzetten of hinderlaag creëren; voorbeelden van defensieve activiteiten zijn verdedigen of vertragen. Binnen de activiteit worden dus verschillende technische vaardigheden ingezet. De Nederlandse missie trainde op technische vaardigheden en defensieve en stabiliserende activiteiten, maar dit neemt niet weg dat deze technische handelingen onderdeel kunnen zijn van een offensieve operatie (bron: Landoperaties Doctrine Publicatie 3.2 sectie 7).

<sup>ao</sup> Zie voor meer informatie over het gebrek aan donorcoördinatie paragraaf 5.4.



*“De Duitsers, die zaten daar al jaren, die hadden het al geregeld. Wat bleek nu toen we daar kwamen? De provincie Kunduz was qua sterkte prima op norm; er waren weinig nieuwe agenten die nog geen opleiding hadden gevolgd. Een andere provincie had een chronisch tekort, maar Nederland wilde geen agenten opleiden die deelnamen aan oorlogshandelingen, dus wij leidden agenten op voor de provincie Kunduz. Die Afghaanse commandant zei: maar ik heb hen niet nodig.”<sup>131</sup>*

### Aangemelde cursisten komen in de praktijk niet altijd opdagen

Een ander probleem was dat Afghaanse politiecommandanten agenten vaak nodig hadden voor operationele werkzaamheden en hen niet wilden vrijmaken voor een training, waardoor het aanvankelijk door de commandant toegezegde aantal agenten niet daadwerkelijk mee kon doen aan trainingen. Ook hadden ingeschreven agenten soms nachtdienst gehad waardoor ze niet kwamen of sliepen tijdens de les.<sup>132</sup>

Geïnterviewde trainers geven dan ook aan dat de klassen lang niet alle dagen gevuld waren, al trad er wel een kentering op toen de missie werd uitgebreid naar andere districten buiten Kunduz-stad, waar een grotere groep van ongetrainde agenten was. Naarmate de missie vorderde werd ook daar echter een verzadigingsniveau bereikt en waren er weer minder onopgeleide agenten beschikbaar.<sup>133</sup>

### Niet de juiste mensen in de les

Met districtshoofden van de politie werden afspraken gemaakt over hoeveel agenten zij vrij wilden maken voor de trainingen. In interviews met betrokkenen van destijds wordt gezegd dat om de districtshoofden hiertoe te bewegen, er milde druk werd uitgeoefend, en er soms iets tegenover werd gesteld, zoals materiaal.<sup>134</sup> Ook kregen de agenten die deelnamen aan de trainingen zelf een vergoeding.<sup>ap</sup> Dit alles leidde er toe dat sommige agenten dezelfde training meermaals volgden, en dat soms niet alleen AUP-agenten maar ook ander personeel naar de trainingen werd gestuurd.

*“De vrouwen die er zaten, ik weet er van eentje dat ze zoiets had van: dit is de derde keer dat ik hier aan mee doe; sommigen kwamen gewoon voor de derde keer opdagen ondanks dat ze al een certificaat hadden. [...] Dat was zo bepaald door de commandant; zij moest aanwezig zijn en dan is het niet aan ons om te zeggen dat dat niet mag.”<sup>135</sup>*

<sup>ap</sup> Sommige geïnterviewden gaven aan dat dit officieel een reisvergoeding was, maar dat de vergoeding te hoog was om alleen de daadwerkelijke reiskosten te dekken, en ook bedoeld was om te helpen mensen over te halen naar de les te komen.

## 4.1.3 Gebrek aan transparantie in rapportages

### Gebrek aan transparantie over gerapporteerde cijfers

De missieleiding in Kunduz en Den Haag hechtte veel belang aan een goede beeldvorming over de missie.<sup>136</sup> Veel geïnterviewden van alle drie de onderdelen van de missie in zowel Afghanistan als Den Haag gaven aan dat ze druk ervoeren om in rapportages goede resultaten te laten zien. Dit betrof rapportages van het missiegebied naar de betrokken ministeries, rapportages naar de Kamer, gerapporteerde voortgang tijdens bezoeken van politici of media aan Kunduz, en berichten naar de media.<sup>137</sup> Uit interviews en interne documenten blijkt dat de situatie rooskleuriger werd voorgedaan dan deze in werkelijkheid was.<sup>138</sup> Voor het eerlijke verhaal werd volgens veel geïnterviewden te weinig ruimte geboden.

*“Iedereen wist dat het een moeilijke missie was, en media waren er erg kritisch op. [...] Als je dat weet en ook eigenlijk los daarvan, blijf dan heel open en transparant over wat je verwacht te kunnen realiseren en erken sneller dat dat om welke reden dan ook niet haalbaar is”<sup>139</sup>*

Dit kwam ook terug in de aantallen opgeleide agenten die aan de Kamer werden gerapporteerd. Volgens interne documenten en een groot aantal destijds betrokken politietrainers, militaire stafleden en medewerkers van alle drie de onderdelen van de missie werd er niet transparant gerapporteerd over het daadwerkelijke aantal opgeleide agenten, waardoor er een geflatteerd beeld ontstond. Dit gebeurde op verschillende manieren, waaronder:<sup>140</sup>

- Agenten die dezelfde opleiding meerdere keren volgden werden meerdere keren meegeteld.
- Als een agent meer dan een bepaald aantal lessen miste kwam hij/zij in principe niet in aanmerking voor een certificaat, maar agenten die teveel lessen misten ontvingen vaak wel degelijk hun certificaat en telden zo mee in de cijfers.
- Mensen ontvingen training terwijl zij buiten de doelgroep vielen, zoals een kok en een schoonmaker, en werden toch meegeteld in de cijfers.

- Agenten werden al meegenomen in de statistieken terwijl ze de opleiding nog niet afgerond hadden. Zo zijn bij het gerapporteerde aantal agenten dat de alfabetiseringscursussen van GIZ had afgerond ook steeds de honderden tussentijdse afvallers meegeteld.<sup>aq, ar</sup>

Interviewrespondenten<sup>141</sup> gaven verschillende beschrijvingen van de totstandkoming van de geflatteerde aantallen. Zo werd bijvoorbeeld gesteld dat een duidelijke richtlijn ontbrak over hoe er geteld moest worden, waardoor de verleiding ontstond zo positief mogelijk te rapporteren. Andere geïnterviewden vertelden dat er wel degelijk aan de leiding in Kunduz werd gemeld dat de gerapporteerde cijfers niet klopten, maar dat hier niets mee werd gedaan.

#### 4.1.4 Curricula, lesgeven en community policing

##### Hoge kwaliteit training en flexibele houding trainers

In het algemeen waren Afghaanse agenten destijds positief over de trainingen, de professionaliteit van de Nederlandse trainers, en hun open en flexibele houding.<sup>142</sup>

Geïnterviewde Nederlandse trainers geven aan dat de lessen – binnen de opgelegde beperkingen – door de instructeurs zoveel mogelijk werden aangepast aan de behoeften en het kennisniveau van de Afghaanse agenten, en dat het curriculum zulke aanpassingen toeliet.<sup>143</sup> Een paar voorbeelden:

- De lessen die meer praktisch van aard waren (zelfverdediging, Counter-IED,<sup>as</sup> EHBO, kaartlezen) werden enthousiast ontvangen door Afghaanse agenten, waardoor werd besloten hieraan meer aandacht te geven tijdens de training.

- Er werd ingespeeld op het feit dat de agenten die deelnamen aan de vervolgopleiding bepaalde verantwoordelijkheden hadden die ze niet zomaar konden laten liggen voor trainingen. Na acht weken training op locatie volgden twee weken met herhalingslessen, maar deze werden niet fulltime gegeven zodat agenten operationeel ingezet konden worden.<sup>144</sup>
- Toen duidelijk werd dat aan de opleidingsbehoefte in de provincie Kunduz was voldaan, werd in overleg met NTM-A besloten herhalingscursussen aan te bieden voor agenten die niet een volledige Nederlandse basistraining hadden doorlopen, maar vaak al wel door andere landen waren getraind.<sup>145</sup>

Foto 6 Instructie met behulp van LEGO op het politietrainingscentrum in Kunduz, ministerie van Defensie, 17 maart 2013



<sup>aq</sup> Volgens de in 2013 opgestelde eindevaluatie hadden bijna tweeduizend agenten alfabetiseringsonderwijs afgerond, maar uit de analyse van interne documenten blijkt dat 938 van de 2000 agenten op dat moment al waren afgehaakt zonder de volledige drie onderdelen van het alfabetiseringsprogramma te hebben doorlopen. Bovendien liep het programma nog langer door, en blijkt uit de eigen rapportage van GIZ dat van de agenten die tussen 2011 en 2014 deelnamen er eind 2014 slechts 293 het alfabetiseringsprogramma volledig hadden afgerond en een certificaat hadden ontvangen. Hiernaast waren 237 van de tweeduizend genoemde agenten al in september 2010 gestart met het alfabetiseringsonderwijs. Dit is ongeveer tien maanden voor de start van de Nederlandse missie, waardoor hun alfabetisering niet volledig kan worden toegeschreven aan de inzet van Nederlandse financiële middelen.

<sup>ar</sup> Voor de alfabetiseringscursussen van GIZ (zie de vorige voetnoot) is redelijk exact te achterhalen in hoeverre de aan de Kamer gerapporteerde cijfers niet kloppen, aangezien GIZ als uitvoerende instantie eigen rapportages naar Nederland stuurde, waarvan de getallen afwaken van die welke naar de Kamer zijn gerapporteerd. IOB kent niet de precieze aantallen van de door Nederlandse KMar en EUPOL opgeleide agenten. Van deze trainingen zijn ook interne rapportages opgesteld, maar zoals in deze paragraaf uitgelegd geven geïnterviewden aan dat deze rapportages niet kloppen. Het zal echter om geringere aantallen gaan dan bij de GIZ-cursus, waar veel meer agenten aan deelnamen.

<sup>as</sup> IED staat voor Improvised Explosive Device. Afghaanse agenten kregen training in het herkennen van en omgaan met IED's.

### Community policing tijdens de vervolgopleiding

Het vorige hoofdstuk beschreef hoe community policing binnen de missie op verschillende manieren werd aangemoedigd: via ondersteuning van EUPOL aan de speciale polis-e-mardumi politie-eenheid, en door in politietrainingen voor het lagere kader te concentreren op het bijbrengen van een meer gemeenschapsgerichte benadering aan getrainde AUP-agenten, onder andere in de vervolgopleiding. Over dit laatste oordelen de geïnterviewde trainers van destijds over het algemeen negatief. Ze geven aan dat de onveilige situatie ertoe leidde dat Afghaanse agenten graag in de buurt van het politie-bureau bleven, en dat er in hun beleving teveel geprobeerd werd om de Nederlandse interpretatie van een wijkagent over te dragen, wat niet aansloot bij de Afghaanse werkelijkheid.<sup>146</sup>

Daarnaast gaven verschillende bij de missie betrokkenen van zowel Defensie als EUPOL aan dat de Nederlandse uitrusting tijdens de vervolgopleiding in het veld te zwaar en groot was om zinvol aan community policing te kunnen doen. Men reed bijvoorbeeld uit met Bushmasters,<sup>at</sup> wat maakte dat de Afghaanse agenten onvoldoende benaderbaar waren voor de bevolking.

*Foto 7 Community policing met de Bushmaster in de provincie Kunduz, ministerie van Defensie, 1 april 2012*



<sup>at</sup> De Bushmaster is een gepantserd wielvoertuig van 15.000 kilo dat wordt gebruikt voor het vervoer van personeel.

## 4.2 EUPOL

Zoals besproken in hoofdstuk 3, verzorgden de overwegend Nederlandse medewerkers van het EUPOL Field Office in Kunduz specialistische trainingen, advies, en mentorschappen voor onder andere de lokale politiecommandant (PCoP), rechercheurs van het CID en politietrainers. Uit interviews met betrokkenen van destijds blijken de meningen over de werkzaamheden van EUPOL in de provincie Kunduz uiteen te lopen.

### Sterktes EUPOL

Als sterkte van EUPOL noemden geïnterviewden onder meer de mentorschappen en de train-the-trainer-cursussen, die beoogden continuïteit en duurzame veranderingen te bewerkstelligen door zich te richten op versterking van de eigen Afghaanse politie-organisatie en trainingscapaciteit.<sup>147</sup>

Een tweede sterkte van het EUPOL Field Office in Kunduz was volgens zowel Nederlandse als Afghaanse betrokkenen de persoonlijke benadering en de kwaliteit en professionaliteit van uitgezonden mensen.<sup>148</sup> Zo geven geïnterviewden aan dat de Nederlanders waar mogelijk afweken van het lesmateriaal wanneer dit niet geschikt bleek, en meer discussie- en praktijkgericht gingen werken. Een voorbeeld hiervan zijn de al genoemde Scenario Based Trainings (SBTs), waarin op verzoek van de Afghaanse politie ook werd geoefend met 'crowd and riot control'.<sup>149</sup> Geïnterviewden van zowel EUPOL zelf als BZ en Defensie wezen de drie geïntegreerde SBTs aan als een van de grootste successen van EUPOL.<sup>150</sup>

Het overwegend door Nederlanders geleide Field Office in Kunduz werd door sommige EUPOL-medewerkers gezien als een soort proeftuin voor nieuwe projecten en ideeën, waarvan sommige activiteiten ook landelijk door EUPOL werden overgenomen.<sup>151</sup>

### Kritiek op EUPOL

Zoals eerder aangegeven waren de medewerkers van het EUPOL Field Office in Kunduz in de eerste plaats onderdeel van de EUPOL-missie, waarvoor een andere aansturinglijn, een ander mandaat, een ander veiligheidsregime en andere missievoorwaarden golden dan voor de uitgezonden medewerkers van Defensie en BZ. De voornaamste kritiek op de werkzaamheden van EUPOL in de provincie Kunduz van geïnterviewden van alle ministeries, en ook van EUPOL-personeel zelf, luidt dat het EUPOL-personeel vanwege het

geldende eigen veiligheidsregime weinig de poort uit kon en geplande projecten onvoldoende heeft kunnen uitvoeren.<sup>152</sup> Er werd geprobeerd EUPOL-adviseurs in Kunduz te laten meereizen met Nederlandse collega's van Defensie, maar dit stuitte op een EUPOL-verbod.<sup>153</sup> Hierdoor kon er soms geen training worden gegeven buiten het kamp, en werden bepaalde politiecommissarissen in de districten niet bereikt. Een aantal EUPOL-adviseurs stelde dat EUPOL hierdoor de benodigde kennis van de provincie miste. Dit bemoeilijkte de relaties met Afghaanse functionarissen en daarmee ook de uitvoering van de missie en het behalen van de missiedoelen.<sup>154</sup>

*“Op een dag was het veiliger op het politiehooftkantoor dan op het kamp waar ik zat omdat zo'n beetje iedereen daar was voor een vergadering en dus al zijn force protection bij zich had. Dan vroeg ik me af: waarom mag ik daar nou weer niet heen? [...] Ik vond dat lastig. En andere EUPOL-collega's hadden daar soms ook last van, dat ze er niet uit mochten omdat EUPOL redelijk strak erin zat.”<sup>155</sup>*

Problemen waarmee Nederlands EUPOL-personeel te maken had, worden niet alleen geweten aan het strakke Brusselse veiligheidsregime, maar ook aan de algehele bureaucratische organisatiestructuur van EUPOL.<sup>au, 156</sup> EUPOL kampte gedurende de aanwezigheid in Afghanistan structureel met een onderbezetting. Enerzijds waren Europese lidstaten over het algemeen terughoudend in het beschikbaar stellen van politiefunctionarissen, anderzijds waren kandidaten met de juiste expertise en bereidheid om in Afghanistan te werken vaak moeilijk te vinden. Daarbij kwamen ook problemen op het gebied van de veiligheid, logistiek en huisvesting wanneer EUPOL uitbreidde en personeel in één van de meer afgelegen provincies plaatste.<sup>157</sup> Ten tijde van de uitbreiding van het Kunduz Field Office met Nederlands personeel golden deze problemen ook.<sup>158</sup> Het gevolg hiervan was dat de Nederlanders pas begin 2012, een jaar na de artikel 100-brief, daadwerkelijk aan de slag konden in de provincie Kunduz en hier – gezien het vervroegde einde van de missie in de zomer van 2013 – slechts anderhalf jaar operationeel zijn geweest.

Volgens geïnterviewden had de bureaucratie bovendien een negatief effect op de doeltreffendheid van de gewenste aanbestedingen: wanneer er geld beschikbaar was om bepaalde activiteiten te ontplooiën was de praktische aanbesteding dikwijls dermate laat geregeld dat de kans om iets te bereiken al voorbij was.<sup>159</sup>

## 4.3 Rechtsstaatprogramma

Het rechtsstaatprogramma werd mede ontworpen op basis van de contextanalyse van het MPIL,<sup>160</sup> die de staat van het lokale rechtssysteem en de ontwikkelingsbehoeften uiteenzette. Het uiteindelijke Nederlandse rechtsstaatprogramma richtte zich – in lijn met de Nederlandse doelstellingen – op een groot deel van de justitiële keten.

In de in 2014 door de betrokken ministeries zelf opgestelde eindevaluatie staat dat de missie op het gebied van het rechtssysteem in de provincie Kunduz een kwaliteitsimpuls heeft gegeven aan de justitiële keten. Hoewel wordt gezegd dat “het aan de Afghanen zelf is om te zorgen dat het beklijft” en “het een proces van lange adem is”, stelt de eindevaluatie dat er al met al een goede basis is gelegd om in de toekomst de justitiesector verder te versterken.<sup>161</sup>

### Beoordelen van de kwaliteit van het rechtsstaatprogramma

IOB ondervindt echter moeite om gefundeerde uitspraken te doen over de sterktes of zwaktes van de destijds door Nederland gefinancierde projecten vanwege de gebrekkige documentatie.<sup>av</sup>

Ten eerste zijn projecten tijdens de missie door de uitvoeringspartners zelf geëvalueerd, waardoor de evaluaties niet onafhankelijk en derhalve minder betrouwbaar zijn als bron. Hierbij valt op dat al deze zelfevaluaties kritiekloos of nagenoeg kritiekloos zijn.<sup>162</sup>

<sup>au</sup> Voor andere onderzoeken die op hetzelfde probleem wijzen zie bijvoorbeeld: European Union Committee. (2011) *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords, pp. 16-17, 28; Felke, M. (2010). German experiences in police building in Afghanistan. GRIPS Policy Research Center, pp.13-14; European Court of Auditors. (2015). Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results. Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 7-9, 17.

<sup>av</sup> Hierin is de Kunduz-missie niet uniek. IOB constateert vaker problemen met de monitoring en (zelf)evaluaties van door het ministerie van BZ gefinancierde projecten in conflictgebieden of ontwikkelingslanden. Zie bijvoorbeeld het in 2019 gepubliceerde IOB-rapport 'Less pretension, more realism', te raadplegen op de IOB-website: [www.iob-evaluatieonline.nl/reconstruction](http://www.iob-evaluatieonline.nl/reconstruction).



Ten tweede blijkt uit interne documenten en interviews met destijds betrokkenen<sup>163</sup> dat, net als bij de politietraining, er veel belang werd gehecht aan een positieve beeldvorming in de rapportages van Kunduz naar de ministeries in Den Haag en naar de Kamer en media. Een paar geïnterviewden geven aan dat wanneer er twijfels bestonden of een negatief beeld ontstond over een bepaald onderdeel van het rechtsstaatprogramma of over bepaalde samenwerkingspartners, dit niet altijd in rapportages naar de ministeries in Den Haag en/of naar de Kamer kon worden opgenomen. Ook het rechtsstaatsonderdeel van de missie moest worden gepresenteerd als een succes.<sup>164</sup> Dit maakt beschikbare rapportages over het rechtsstaatprogramma minder betrouwbaar als bron.

Ten derde blijkt uit interviews dat het consistent monitoren van projecten uitgevoerd door TAF en CPAU niet mogelijk was vanwege de afgelegen locaties en de veiligheidssituatie aldaar, en omdat de aanwezigheid van westerse mensen door de uitvoerders ongewenst werd geacht. De BZ-medewerkers huurden daarom vanaf PTG-3 (april – oktober 2012) Afghaanse studenten in als lokale monitors om projecten te observeren. Rapportages hiervan zijn echter niet meer te vinden door IOB. Sommige geïnterviewden geven aan dat ze beperkt vertrouwen hadden in de kwaliteit van deze rapportages van ingehuurde monitors, maar dat deze methode het best haalbare was gezien de omstandigheden.<sup>165</sup>

#### Visies op verschillende onderdelen van het rechtsstaatprogramma

Uit interviews<sup>166</sup> met betrokkenen uit Nederland en Duitsland komt wel een beeld naar voren over hoe de werkzaamheden van een aantal uitvoeringspartners van het rechtsstaatprogramma destijds werden ervaren. Veel geïnterviewden noemen AIBA een organisatie met gedreven mensen die snel resultaten behaalde. Ook GIZ, uitvoerder van meerdere Nederlands-Duits gefinancierde projecten, werd gezien als een gedegen partner. Aan de andere kant geven sommige geïnterviewden aan destijds minder vertrouwen te hebben gehad in de projecten van TAF en CPAU, deels omdat het moeilijk was zicht te hebben op wat deze organisaties bereikten.

De afgelopen drie paragrafen bespraken sterktes en zwaktes van de drie verschillende onderdelen van de missie. In de rest van dit hoofdstuk worden een aantal kwesties genoemd die voor alle of meerdere onderdelen van de missie golden.

## 4.4 Samenwerking tussen de drie ministeries in het veld

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, werd in de uitvoering en aansturing van de missie samengewerkt door drie ministeries. Deze samenwerking, die gestalte kreeg door de leiding van het CMT, werd door betrokkenen verschillend ervaren.<sup>167</sup>

#### Goede samenwerking tussen Defensie en BZ

Sommige destijds uitgezonden medewerkers bevestigen de constatering in de eindevaluatie van de missie uit 2014 dat er een goede verdeling van ieders takenpakket was, waarbij het CMT meerwaarde creëerde door meer samenhang en kortere lijnen tussen de verschillende missieonderdelen aan te brengen.<sup>168</sup> Dergelijke positieve interviewuitspraken hadden echter voornamelijk betrekking op de samenwerking tussen de ministeries van Defensie en BZ, die werd versterkt door het besluit om – vanuit hun gedeelde ervaringen in Uruzgan – het opwerktraject deels samen te volgen. In het missiegebied zelf had deze gezamenlijke voorbereiding volgens geïnterviewden van beide ministeries een grote meerwaarde, en kon er goed samengewerkt worden.

*“Wat ging er goed? De samenwerking tussen ministeries, en dan specifiek tussen BZ en Defensie. Ik kan me geen grote missie meer voorstellen waarbij dat niet zou gaan gebeuren. [...] BZ en Defensie hebben al een langere track record, en daardoor zie je dat het makkelijker gaat. Dat is echt een meerwaarde. [...] En dan hoeft je het niet altijd met elkaar eens te zijn, maar juist door discussies te voeren werden zaken beter.”<sup>169</sup>*

#### Minder goede samenwerking met het EUPOL Field Office Kunduz

Niettemin blijkt uit interviews met een groot aantal betrokkenen uit alle onderdelen van de missie<sup>170</sup> dat het EUPOL-onderdeel minder goed geïntegreerd was met de andere twee onderdelen. Politieagenten die naar het EUPOL Field Office in Kunduz uitgezonden zouden worden, deden bijvoorbeeld niet mee aan het gezamenlijke opwerktraject van BZ en Defensie. Eenmaal in het missiegebied werd de samenwerking tussen medewerkers van EUPOL en de andere twee onderdelen door alle partijen als problematisch bestempeld. Voor deze problemen worden verschillende oorzaken aangewezen, waaronder:<sup>171</sup>

- Hoewel de missie werd gepresenteerd als één geïntegreerde Nederlandse missie (met verschillende onderdelen), had Nederlands EUPOL-personeel een eerste aansturingslijn vanuit Brussel, en niet vanuit Den Haag. Geïnterviewden die destijds namens EUPOL

waren uitgezonden, geven aan moeite te hebben gehad met de dubbele pet, en de verwachting van sommigen in Den Haag en Kunduz dat Nederlandse gedetacheerden bij EUPOL primair verantwoording aan Den Haag zouden afleggen. Aan de andere kant was er vanuit Defensie en BZ, zowel in Den Haag als in Kunduz, onbegrip voor de andere positie van EUPOL-personeel.

- Voor EUPOL-personeel in het missiegebied golden andere arbeidsvoorwaarden dan voor de aanwezige KMar-trainers. Zo kregen EUPOL-politietrainers meer betaald dan KMar-politietrainers, hadden ze een andere verlofregeling, en golden er coulantere gedragsregels dan voor het uitgezonden personeel van Defensie.<sup>aw</sup> Dit leidde soms tot frictie.
- Daarnaast opereerde EUPOL-personeel dagelijks vanuit het eigen Field Office op het gedeelde kamp in Kunduz, terwijl commandanten van Defensie en de medewerkers van BZ een kantoor deelden. Deze fysieke afstand werkte belemmerend voor de onderlinge verhoudingen en de beoogde overlegstructuur.

De matige samenwerking heeft een negatief effect gehad op de uitvoering van de missie: ze leidde ertoe dat er te weinig afstemming was tussen de verschillende onderdelen. Vertegenwoordigers van EUPOL en van Defensie of BZ verschenen bijvoorbeeld soms los van elkaar en zonder afstemming bij dezelfde Afghaanse counterparts. Hoewel vertegenwoordigers vanuit hun eigen missieonderdelen deels een andere focus hadden, werkte de geringe coördinatie volgens geïnterviewden lastig in de contacten met Afghanen en straalde deze bovendien niet het geïntegreerde karakter van de missie uit.<sup>172</sup> Ook stuurde Defensie bijvoorbeeld vanaf de vierde rotatie Police Advisory Groups (PAGs)<sup>ax</sup> naar het missiegebied, die met hun opdracht om het middenkader van de politie bij te staan eigenlijk direct in het vaarwater van EUPOL-mentoren zaten.<sup>173</sup>

*“De samenwerking met EUPOL was soms best wel lastig want we deden ongeveer hetzelfde werk. Dus de ene dag zat EUPOL op het politiebureau, en een dag later kwamen wij daar.”<sup>174</sup>*

<sup>aw</sup> Voor uitgezonden BZ-personeelsleden golden ook andere arbeidsvoorwaarden, maar hun werkzaamheden waren minder vergelijkbaar dan de werkzaamheden van KMar- en EUPOL-politietrainers.

<sup>ax</sup> De PAG was een multidisciplinair team van vier KMar-trainers waarvan er in de vierde en vijfde rotatie telkens één werd uitgezonden. Het team gaf advies aan de AUP op organisatieniveau, over operaties, logistiek, personeel en ICT.

<sup>ay</sup> Nederlands EUPOL-personeel ging in principe voor een jaar op uitzending, met daarbij een mogelijkheid tot verlenging.

### Beperkte integratie gedetacheerde specialisten

Ook de inbedding van de volgens de artikel 100-brief per rotatie maximaal 70 gedetacheerde specialisten liet volgens geïnterviewden te wensen over. Verschillende Nederlanders die gedetacheerd waren bij bijvoorbeeld UNAMA, EUPOL Kabul, of ISAF, stellen dat de Nederlandse missie in de provincie Kunduz onvoldoende afgestemd was met het werk van de specialisten.<sup>175</sup> Hoewel het ontwerp van de missie uitging van geïntegreerd samenwerken, geeft een aantal gedetacheerde specialisten bijvoorbeeld aan dat er bij hun detachering vanuit Nederland geen duidelijke opdracht mee werd gegeven en dat Nederlanders werkzaam voor NTM-A, EUPOL of het rechtsstaatprogramma in de provincie Kunduz niet of nauwelijks gebruik maakten van de specialistische kennis van gedetacheerden.

## 4.5 Zesmaandelijke rotatie

Het defensieapparaat is ingericht op een uitzendtermijn van doorgaans zes maanden. Tijdens de missie gold deze maximale uitzendtermijn ook voor een deel van het uitgezonden personeel in civiele rollen: voor BZ-medewerkers en de KMar-politietrainers, maar niet voor EUPOL-personeel.<sup>ay</sup> Uit veel interviews<sup>176</sup> met zowel Nederlands uitgezonden personeel als Afghaanse betrokkenen blijkt dat de zesmaandelijke rotatie van personeel in civiele rollen veel nadelen had, die niet voldoende ondervangen konden worden door de bestaande overdrachtsperiode en het voorbereidingsprogramma. Terugkijkend gaf een deel van de geïnterviewden in civiele rollen aan dat ze vanwege deze nadelen liever langer in de provincie Kunduz hadden willen blijven om zo een grotere impact te kunnen hebben, maar dat dit simpelweg niet mocht.

De belangrijkste problemen met de zesmaandelijke rotatie die door zowel Nederlandse als Afghaanse geïnterviewden werden genoemd, zijn:<sup>177</sup>

- Per rotatie verloor de missie in één klap een deel van de opgedane kennis, die in een complexe samenleving als in Kunduz beter langer behouden had kunnen worden.
- Er trad een nadelig effect op voor de relaties met Afghaanse counterparts, zeker bij het



midden- en hogere kader van de politie. In de Afghaanse cultuur zijn goede relaties ook op de werkvloer erg belangrijk en kost het tijd om zo'n relatie op te bouwen. Afghanen gaven aan het vervelend te vinden per half jaar weer aan een nieuwe tegenspeler te hebben moeten wennen die bovendien zelf weer dingen moest leren over de gang van zaken in Kunduz.

- Sommige uitgezonden medewerkers richtten zich op het binnen zes maanden behalen van snel zichtbare, maar weinig bestendige resultaten, in plaats van zich vooral te richten op het realiseren van blijvende impact.
- De drie bovenstaande problemen maakten de missie vatbaarder voor additionele eisen en mogelijke corruptie aan Afghaanse zijde: bij iedere nieuw uitgezonden lichte personeel konden Afghaanse functionarissen weer opnieuw proberen goederen of financiële steun te vragen in ruil voor medewerking. Voor nieuw personeel, met beperktere contextuele kennis, was het moeilijker deze verzoeken goed te beoordelen.

Hierop hebben medewerkers van BZ maatregelen genomen en is ook het advies van andere onderzoekers gevraagd, maar voor de betrouwbaarheid van het onderzoek kwam deze interventie te laat.

- CPAU werd niet alleen gecontracteerd om de voortgang van de missie te meten, maar was ook een van de uitvoerende partners van het rechtsstaatprogramma, zoals beschreven in paragraaf 3.5. Er was dus sprake van belangenverstrengeling in het onderzoek: CPAU moest de voortgang meten die de organisatie deels zelf diende te bewerkstelligen.

## 4.6 Meten van de resultaten over de langere termijn

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, was bij aanvang van de missie besloten een 'nul-meting' te laten doen, en jaarlijkse vervolgmetingen om veranderingen te kunnen vaststellen en zo te kunnen bepalen in hoeverre de doelen van de missie werden bereikt. Het is goed dat deze les uit de Uruzgan-missie is meegenomen, maar in de uitvoering hiervan rezen een aantal problemen, waaronder:<sup>178</sup>

- De missiedoelen waarvoor het CPAU-onderzoek de voortgang probeerde te meten betrof onder meer de toename in het vertrouwen van de bevolking in de politie en het rechtssysteem. Aangezien veranderingen hierin jaren kunnen duren en niet op betrouwbare wijze op jaarbasis zijn vast te stellen, is het onlogisch jaarlijks perceptie-onderzoek te laten uitvoeren en het onderzoek maar voor drie jaar te plannen.
- Methodologische kwesties bij het CPAU-onderzoek. Zo zijn de vragen voor het perceptieonderzoek halverwege de missie nog aangepast, waardoor bevindingen niet meer over de jaren heen vergeleken konden worden.
- In 2014 werd fraude geconstateerd: sommige gecontracteerde onderzoekmedewerkers van CPAU vulden de surveys zelf in, in plaats van daadwerkelijk mensen te interviewen.

## 5 Aansluiting missie bij langetermijndoelen

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 is het niet mogelijk om een precieze causale relatie aan te tonen tussen de activiteiten van de missie tussen 2011 en 2013 en de sterkte van de politie, justitiële keten en toegang hiertoe in Kunduz vijf jaar later. Wat wel kan, en waar dit hoofdstuk zich op richt, is een uitspraak doen over de waarschijnlijkheid dat de missie aan de langetermijndoelen heeft bijgedragen, op basis van bestaande kennis over de voorwaarden voor het succesvol opbouwen van politie- en rechtssystemen in (post-)conflictgebieden.<sup>az</sup>

### Hoofdbevindingen

- De ketenbenadering was een sterkte van het ontwerp van de missie. Geïnterviewden aan Nederlandse, Duitse en Afghaanse zijde bevestigden dit.
- Op een aantal andere onderdelen sloot de missie niet aan bij bestaande kennis over wat er nodig is om effectief en efficiënt een duurzame verbetering te bewerkstelligen bij de politie en het rechtssysteem in (post-)conflictgebieden.
- Zo werd bij belangrijke keuzes over het ontwerp van de missie slechts beperkt samengewerkt met lokale mannen en vrouwen; en was het missieontwerp in grote mate gebaseerd op nationale en internationale politieke overwegingen in plaats van op de behoeften van mensen in Kunduz.
- Het verloop bij met name de politie van het lagere kader in Afghanistan was (en is) erg hoog, maar toch lag veel nadruk op het trainen van deze agenten, waarvan de verwachting was dat de meesten na een paar jaar weer de politie zouden verlaten. Voor duurzame verbeteringen was het logischer en efficiënter geweest eerder en meer te concentreren op het verbeteren van de eigen Afghaanse trainingscapaciteit, de politieorganisatie en het -management.
- De geplande missieduur van drie jaar was te kort om de gestelde langetermijndoelen op een duurzame manier te kunnen realiseren.
- Internationaal gezien werd er verkokerd gewerkt en streefden verschillende landen en organisaties soms tegenstrijdige doelen na. Dit was schadelijk voor de duurzaamheid van de resultaten. Ook als er wel overeenstemming was over de doelen, concurreerden verschillende landen en missies met elkaar om mensen te kunnen trainen. Afghaanse functionarissen gingen hierdoor 'shoppen': ze keken bij welk land of welke organisatie ze de beste vergoeding konden krijgen voor het leveren van deelnemers aan de trainingen.
- Voor het duurzaam versterken van de politie en het rechtssysteem moeten ook structurele problemen aangepakt worden, zoals onveiligheid, hoge corruptie, nepotisme, zwak bestuur en de grote invloed van allerlei informele machthebbers. Hoewel het niet tot het mandaat van de Nederlandse missie behoorde om deze problemen aan te pakken, maakte het voortduren hiervan het onwaarschijnlijk dat door Nederland geboekte resultaten zouden beklijven.

<sup>az</sup> IOB heeft hiervoor een literatuurstudie laten verrichten naar de voorwaarden voor het succesvol opbouwen van de politie en rechtssystemen in (post-)conflictgebieden. Dit hoofdstuk bespreekt alleen de belangrijkste voorwaarden voor de Kunduz-missie uit deze studie, en heeft deze voor het leesgemak geclusterd. De andere in de literatuurstudie genoemde voorwaarden zijn bijvoorbeeld meer van toepassing op het niveau van de ISAF- of EUPOL-missie als geheel dan de specifieke Nederlandse bijdrage hieraan. Voor meer details zie Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, gepubliceerd op de IOB website: [www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz](http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz).

## 5.1 Aansluiting missieontwerp bij langetermijndoelen

Een missie die beoogt effectief en efficiënt bij te dragen aan het behalen van de langetermijndoelen kan alleen succesvol zijn als de activiteiten en kortetermijndoelen ervan logischerwijs geschikt zijn om deze doelen te behalen.<sup>179</sup>

Het ontwerp van het politietrainingsdeel van de missie is niet het meest geschikte om het langeretermijndoel van de missie te bereiken, namelijk de Afghaanse politie duurzaam te versterken ook nadat de internationale gemeenschap weg zou gaan in 2014. Vóór de missie was immers al bekend dat het verloop van met name het lagere kader van de politie in de provincie Kunduz erg hoog was, en dat het grootste deel van de getrainde politiemensen de politie alweer binnen een paar jaar zou verlaten.<sup>180</sup> Om duurzame verbeteringen te bereiken die ook na het vertrek uit Kunduz zouden beklijven, zou het doelmatiger zijn geweest de missie vanaf het begin te concentreren op het versterken van de eigen, Afghaanse, trainingscapaciteit en de politieorganisatie. Dit zou ook na het einde van de Nederlandse missie nog voor verbeteringen in de kwaliteit van Afghaanse agenten kunnen zorgen, onder andere omdat het verloop onder Afghaanse politietrainers minder hoog was, hoewel nog steeds aanzienlijk. Het volgende hoofdstuk zal laten zien dat van de destijds getrainde agenten van het lagere kader er inderdaad nu vrijwel niemand meer bij de politie in Kunduz werkzaam is, terwijl voor de destijds opgeleide Afghaanse trainers van het midden- en hogere kader dit aandeel aanzienlijk hoger ligt.

In de ‘train-the-trainer’-opleidingen van de KMar- en EUPOL-trainers werd wel aandacht besteed aan het versterken van de Afghaanse trainingscapaciteit. De train-the-trainer-opleiding door de KMar werd echter pas in de vierde rotatie gestart en heeft maar gedurende één rotatie plaatsgevonden.<sup>181</sup>, <sup>ba</sup> EUPOL's inspanningen voor het verbeteren van het politiemanagement, onder andere door mentorschappen, waren daarentegen wél vanaf het begin meer gericht op het behalen van duurzame resultaten, wat ook wordt onderkend door geïnterviewde medewerkers van alle ministeries.<sup>182</sup> Doordat het verloop onder het politiemanagement ook hoog was en bleef, werd hier wel relatief veel tijd en

energie gestoken in het begeleiden van slechts een klein aantal mensen, waarvan ook nog steeds een aanzienlijk deel binnen een paar jaar uit de provincie Kunduz zou verdwijnen. Niettemin concludeert de Europese Rekenkamer dat EUPOL in Afghanistan (als geheel) wel degelijk een bijdrage heeft geleverd aan de professionalisering van de politie, zij het zonder de diepere, onderliggende problemen<sup>bb</sup> bij politie en justitie te kunnen oplossen.<sup>183</sup>

*Foto 8 Afghaanse instructeur voor de klas op het politietrainingscentrum in Kunduz, ministerie van Defensie, 10 april 2012*



<sup>ba</sup> Tijdens PTG-4 (oktober 2012-mei 2013) zijn acht trainers opgeleid, maar het train-the-trainer-programma werd niet voortgezet toen in PTG-5 (mei 2013-juli 2013) werd begonnen met de voorbereiding van het vertrek in juli 2013 van de Nederlandse trainers.

<sup>bb</sup> Zoals een inadequate ontwikkeling van instituties, invloed van (informele) machthebbers, corruptie, en de slechte veiligheidssituatie.

## 5.2 Samenwerking met Afghanen en aansluiting bij lokale behoeften

Om effectief en efficiënt te kunnen zijn, moeten missiedoelen zo veel mogelijk aansluiten bij de behoeften van mensen in het ontvangende land. Programma's in het kader van de missie moeten ook acceptabel zijn voor de lokale machthebbers.<sup>184</sup> Hiervoor moet tijdens het ontwerpen en uitvoeren van de missie goed samengewerkt te worden met lokale betrokkenen op de verschillende niveaus. Uit interviews<sup>185</sup> komt naar voren dat hoewel er wel met Afghaanse betrokkenen is gesproken in de aanloop naar de missie, de beslissingen over het ontwerp van de missie nauwelijks steunden op Afghaanse inbreng. Hierdoor was er slechts een beperkte aansluiting bij de behoeften van de Afghaanse bevolking. Ook was de intrinsieke motivatie bij Afghaanse betrokkenen ('local ownership') om mee te werken aan de Nederlandse missiedoelen – belangrijk voor het behouden van missieresultaten na het einde van de missie – wisselend.

### 5.2.1 Invloed van de totstandkoming van de missie

De geringe samenwerking met Afghanen tijdens het ontwerpen van de missie ligt deels aan de totstandkoming ervan. Zoals in hoofdstuk twee is besproken, was voor het kabinet de wens ergens in Afghanistan een missie met Nederlandse militairen te ondernemen doorslaggevend, niet de vraag naar de Afghaanse behoeften. En voor zover de missie was gebaseerd op een concrete behoefte, betrof dit een algemene behoeftenstelling van de NAVO, niet een vraag van betrokkenen uit Kunduz. Nederland besloot tot een missie in Kunduz omdat dit een relatief veilige provincie was waar kon worden samengewerkt met Duitsland. Vervolgens formuleerde de Tweede Kamer een reeks voorwaarden aan de missie (zie paragraaf 2.3) die evenmin aansloten op de Afghaanse behoeften en context. Geïnterviewden<sup>186</sup> bevestigen dan ook dat hoewel er tijdens de missie vaak goed werd samengewerkt met lokale Afghanen, er tijdens de voorafgaande besluitvorming over het ontwerp van met name de twee politietrainingsonderdelen van de missie, nauwelijks werd samengewerkt met lokale mensen uit Kunduz, laat staan met lokale vrouwen.

*"Het probleem is wel dat we nu een missie ontworpen hebben die meer aansluit bij een Nederlandse werkelijkheid dan bij de Afghaanse werkelijkheid."*<sup>187</sup>

#### Lagere kader politie

De trainingen voor het lagere kader van de politie werden gericht op de AUP, een tak van de politie die al nagenoeg op sterkte was toen de Nederlandse missie van start ging. Vooraf was al bekend dat het politieapparaat van de provincie Kunduz meer behoefte had aan kwaliteits- en capaciteitsversterking van andere politieonderdelen, zoals de Afghan Border Police.<sup>188</sup> Steun aan dit politieonderdeel werd echter uitgesloten onder de door de Tweede Kamer geformuleerde missievoorwaarden.

Uit interviews<sup>189</sup> met zowel Nederlandse als Afghaanse betrokkenen komt naar voren dat er tijdens de missie zelf over het algemeen wel beter werd samengewerkt. Ook probeerden de Nederlanders binnen de kaders van de missie in te spelen op de behoeften van de Afghanen – zie paragraaf 4.1.

Over de intrinsieke motivatie bij de Afghaanse agenten van het lagere kader ontstaat een gemengd beeld uit interviews met betrokkenen<sup>190</sup> van destijds. Hoewel er zeker agenten waren die gemotiveerd waren om politie- en lees- en schrijfvaardigheden te leren, zag een deel van de rekruten de lessen vooral als een middel om even weg te zijn van het dagelijkse werk, en als een inkomstenbron.

#### Midden- en hogere kader

Een algemeen punt van kritiek op EUPOL, dat niet alleen tijdens de Nederlandse missie werd geuit, was dat de programma's van EUPOL onvoldoende rekening hielden met de Afghaanse behoeften.<sup>bc, 191</sup> Nederlandse geïnterviewden<sup>192</sup> beoordeelden EUPOL als te westers en te ver verwijderd van de Afghaanse realiteit, hoewel EUPOL medewerkers in het Field Office Kunduz tijdens de missie waar mogelijk wel aanpassingen doorvoerden om in te kunnen spelen op Afghaanse behoeften (zie ook par. 4.2).<sup>193</sup>

De intrinsieke motivatie bij Afghaanse counterparts was ook bij het midden- en hogere kader van de politie wisselend. Volgens interne documenten en geïnterviewden<sup>194</sup> waren sommige politiecommandanten zeer gemotiveerd om bijvoorbeeld op organisatorisch

<sup>bc</sup> In een publieke evaluatie (zie Tardy, T. (2017). EUPOL Afghanistan 2007/16: Mission Impossible? *European Institute for Security Studies*) wordt beargumenteerd dat EUPOL systematisch onvoldoende aandacht had voor de Afghaanse realiteit, en dikwijls uitging van wat de EU wilde of kon bieden aan Afghanistan, in plaats van te luisteren naar wat er lokaal nodig was en gevraagd werd.



vlak bepaalde vaardigheden aan te leren en de politieorganisatie te verbeteren, maar gold dit niet voor iedereen.

### Community policing en mensenrechten

Wat betreft de Nederlandse nadruk op community policing en mensenrechten bleek uit veel interviews<sup>195</sup> dat er Afghaanse politiemensen waren die hier achter stonden en gemotiveerd waren om verbeteringen door te voeren. Maar voor de meeste politiemensen (zowel van het hogere als lager kader) hadden deze doelen geen prioriteit gezien de strijd met de Taliban.

*“We moesten vertellen, als je iemand oppakt, dan moet je hem zo en zo behandelen; dan begonnen ze keihard te lachen: [...] ‘Ja vriend’, zeiden ze dan, ‘jullie gaan straks naar huis, naar het veilige Nederland. Ik ben straks aan het knokken met de Taliban, dan pak ik iemand op en dan zeg ik hem ‘u bent aangehouden en u krijgt nu handboeitjes om’, en dan moet ik hem water geven’. Nee, dat werkt niet.”<sup>196</sup>*

### Rechtsstaatprogramma

Uit interviews blijkt dat er tijdens de ontwerpfase van het rechtsstaatprogramma ook niet of nauwelijks is samengewerkt met Afghanen uit de provincie Kunduz. Het programma is met name opgezet op basis van de contextanalyse van MPIL, en ervaringen (onder andere van Duitsland) met ngo's die al langer aanwezig waren.<sup>197</sup> Niettemin bestond de contextanalyse wel onder meer uit gesprekken met lokale mensen en is niet uitgesloten dat de bestaande programma's van ngo's wel deels ontworpen waren op basis van gesprekken met de lokale bevolking.

Voor het rechtsstaatprogramma verantwoordelijke BZ-medewerkers gaven aan tijdens de missie vaak met de uitvoeringspartners te hebben gesproken, om te kunnen inspelen op de lokale behoeften – mits dit binnen de gestelde voorwaarden paste.<sup>198</sup> Zo werd bijvoorbeeld besloten om MPIL de ruimte te geven om op Afghaans verzoek cursussen aan te bieden over landrecht.<sup>199</sup>

Ook voor dit missieonderdeel is het beeld over de motivatie van Afghaanse betrokkenen nogal wisselend. Geïnterviewden van BZ gaven aan dat mensen in sommige delen van de justitiële keten, met name AIBA en studenten van de rechtenfaculteit, zich dankzij de Duits-Nederlandse programma's gesteund voelden en bijvoorbeeld gemotiveerd werden om ook pro-Deo aan de slag te gaan voor Afghaanse burgers. Maar geïnterviewden<sup>200</sup>

gaven ook aan dat ze twijfels hadden over de motivatie van andere Afghaanse betrokkenen, zoals bijvoorbeeld sommige rechters, openbaar aanklagers en de gouverneur.

### Vrouwen

Zoals hiervoor al aangegeven is bij beslissingen over het ontwerp van de missie en met name bij de politietrainingsonderdelen ervan, niet of nauwelijks met lokale Afghaanse vrouwen samengewerkt. En hoewel hiervoor bij de start van de missie geen plan was gemaakt (zie hoofdstuk 3.), was het versterken van de positie van vrouwen bij de politie wel als een belangrijk subdoel van de missie aangemerkt.

Uit interviews met betrokkenen<sup>201</sup> blijkt dat hoewel het doel om het aantal vrouwen in de politie te verhogen en de positie van politievrouwen te verbeteren wel degelijk op steun kon rekenen van sommige (mannelijke) commandanten en agenten, het net als community policing en mensenrechten doorgaans geen hoge prioriteit leek te hebben.

De samenwerking met Afghaanse vrouwen zelf tijdens de missie werd bemoeilijkt doordat er vanuit Nederland zowel bij de militairen als bij de civiele teams voornamelijk mannen naar het missiegebied werden gestuurd, en er bovendien slechts een beperkt aantal vrouwelijke tolken was.<sup>202</sup> Volgens sommige geïnterviewden is dat een misser geweest, gezien de Afghaanse culturele norm dat vrouwen niet vrijuit met mannen buiten de eigen familie horen te spreken, en al helemaal niet over gevoelige onderwerpen. Sommige geïnterviewden gaven bovendien aan dat het niet overtuigend overkwam dat Nederland in Kunduz probeerde uit te dragen dat vrouwen een gelijkwaardige positie horen te hebben, terwijl het zichzelf in alle onderdelen van de missie met overwegend mannen presenteerde.<sup>203</sup>

## 5.3 Informele machthebbers en corruptie

Een voorwaarde voor succes op de lange termijn van een missie is dat de betrokkenen een goed beeld hebben van, en inspelen op de conflictsituatie en de lokale politieke economie. Ook moeten ze over een strategie beschikken om lokale machthebbers (waaronder ook belanghebbende informele machthebbers) te identificeren en beïnvloeden.<sup>204</sup> Het in 2011 opgestelde 'provincial needs assessment' van MPIL voorzag in een contextanalyse. Hierin werd gewezen op het zeer corrupte rechtssysteem en de invloed van allerlei informele



machthebbers en gewapende groeperingen in de provincie Kunduz.<sup>205</sup> Tijdens de missie werd de omgang met informele machthebbers en bestrijding van corruptie grotendeels overgelaten aan de internationale gemeenschap.

### Informele machthebbers

De Nederlandse beleidslijn voor de missieleiding over het omgaan met informele machthebbers ging over het algemeen uit van terughoudendheid.<sup>206</sup> Contact met informele machthebbers waartegen nationale dan wel internationale juridische processen liepen werd uitgesloten. Voorafgaand aan ieder contact met informele machthebbers moest overleg plaatsvinden met de Afghaanse overheid en lead-nation Duitsland. Mocht contact toch nodig worden geacht – bijvoorbeeld om de veiligheid van POMLTs in het veld te waarborgen – en mocht dit goedgekeurd zijn door bovengenoemde spelers, dan kon men terugvallen op relevante inlichtingen die gedurende de missie werden verzameld.

### Corruptie

In augustus 2012, een jaar na de start van de missie, werd een richtsnoer opgesteld over hoe te handelen na het constateren van machtsmisbruik en corruptie door lokale functionarissen.<sup>207</sup> Dit liet de verantwoordelijkheid in eerste instantie over aan Afghanistan en Duitsland. Wel was er binnen het curriculum van de Initial Police Training Course (IPTC) ruimte voor lessen over integriteit bij de Afghaanse politie (tijdens de les 'Law, Ethics and Values').<sup>208</sup> Ook mentoren en adviseurs van EUPOL gingen in hun trainingen het gesprek aan met agenten binnen de hogere Afghaanse politiekaders over corruptie, al gaven enkele EUPOL-geïnterviewden aan dat deze gesprekken vermoedelijk niet veel effect hadden.<sup>209</sup>

### Systeemveranderingen en structurele problemen

Hoewel functionarissen van de Nederlandse missie niet of nauwelijks contact hadden met lokale informele machthebbers, bestond dit wel in internationaal verband, bijvoorbeeld op het hogere niveau van de internationale ISAF-missie.

Ook het aanpakken van het grote corruptieprobleem in Afghanistan werd veelal in internationaal verband geagendeerd, bijvoorbeeld in overlegfora die vanuit Kabul opereerden, waaronder een door het Mol ingesteld Transparency and Accountability Committee (TAC).<sup>210, bd</sup>

Het is begrijpelijk dat Nederland de verantwoordelijkheid voor het bestrijden van hardnekkige en wijdverbreide problemen zoals corruptie, nepotisme en negatieve inmenging door informele machthebbers grotendeels overliet aan grotere internationale spelers. De bijdrage van de Nederlandse missie aan de al langer lopende internationale missies was immers van relatief korte duur en beperkte zich tot de schaal van de provincie Kunduz. In deze context had het doel van de Nederlandse missie om de politie en rechtssysteem in de provincie Kunduz op de lange termijn te versterken, echter minder kans van slagen.<sup>211</sup> Zoals hoofdstuk 6 laat zien, werd een verbetering van de politie en rechtssysteem sinds het einde van de missie inderdaad in hoge mate belemmerd door institutionele en culturele factoren als bureaucratie, zwakke verantwoordings- en controlemechanismen, corruptie, nepotisme, en inmenging van informele machthebbers. Deze Afghaanse problemen zijn onvoldoende opgelost en hebben uiteindelijk de impact van de Nederlandse en andere internationale missies ondermijnd.

## 5.4 Internationale samenwerking

### Tegenstrijdige doelen voor de politie

Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle internationale missie is dat er coördinatie plaatsvindt met andere internationale missies en organisaties op gebieden als de strategie en planning en priorisering van (missie-)activiteiten.<sup>212</sup> De verschillende internationale overlegstructuren en coördinatiefora in Afghanistan op het gebied van de politie en het rechtssysteem zouden in deze behoefte moeten voorzien.<sup>be</sup> Niettemin bleken de internationale actoren in hoge mate versnipperd en vanuit verschillende visies en doelstellingen te werk te gaan. Enerzijds was er een grote troepenmacht van de VS, die Afghanistan trachtte te stabiliseren en een meer paramilitaire

<sup>bd</sup> In interviews met betrokkenen werd gezegd dat vanuit de Nederlandse ambassade in Kabul, los van de Kunduz-missie, ook werd geprobeerd om hieraan bij te dragen, bijvoorbeeld in de internationale overlegfora.

<sup>be</sup> Een voorbeeld is de International Police Coordination Board (IPCB), die vanuit Kabul internationale bijdragen aan de Afghaanse politie op gebieden als beleid, opleidingen en capaciteitsopbouw moest coördineren. Tevens waren er verschillende internationale conferenties waar gezamenlijk afspraken met Afghanistan werden gemaakt, zoals in Bonn (2011), Tokyo (2012) en London (2014).



Afghaanse politiemacht nastreefde om te helpen de Taliban te verslaan.<sup>213</sup> Anderzijds streefden EUPOL en individuele landen als Nederland een meer civiel politieapparaat na.<sup>214</sup> Ondanks het bestaan van overkoepelende structuren bleven landen en internationale organisaties veelal opereren op basis van eigen middelen en doelen.<sup>215</sup> Hierdoor werden politieagenten in verschillende provincies op verschillende wijzen getraind. Dit ging ten koste van de duurzaamheid van resultaten – zeker na de overdracht van de politietrainingen aan de Afghanen.<sup>216</sup>

### Teveel internationale actoren en gebrek aan internationale afstemming

Op andere gebieden, zoals het bevorderen van mensenrechten, het versterken van het rechtssysteem en het verbeteren van de positie van vrouwen betrof het probleem niet zozeer de tegenstrijdige doelen, maar het grote aantal landen die op verschillende manieren hetzelfde probeerden te doen en hierdoor elkaars concurrent werden.<sup>217</sup> Zo werd geconstateerd<sup>218</sup> dat internationale actoren met elkaar concurreerden om de rechten en positie van vrouwen in de Afghaanse justitiële keten te bevorderen, waardoor dezelfde vrouwen door verschillende partners werden getraind. Een KMar-politietrainer zei bijvoorbeeld:

*“Er waren daar 20 of 25 vrouwen, dat waren de Afghaanse vrouwen die opgeleid werden tot politieagent. Nederland had een genderprogramma, Amerika had een genderprogramma, Canada had er eentje, noem maar op. En al die twintig vrouwen werden eerst door Nederland ergens heen gesleept, en dan werden ze door de Amerikanen ergens naartoe gesleept. Die hadden het idee van wij worden niet opgeleid om echt opgeleid te worden, maar zodat al die landen konden laten zien ‘kijk: wij doen ook aan vrouwen opleiden’.”<sup>219</sup>*

De geringe afstemming heeft bovendien verdere corruptie in de hand gewerkt, doordat de grote hoeveelheid financiële middelen die de internationale gemeenschap Afghanistan bood de Afghaanse absorptiecapaciteit overtrof.<sup>220</sup> Ook bleken veel Afghaanse functionarissen te ‘shoppen’ bij verschillende donorlanden; ze keken van welk land ze de beste vergoeding konden krijgen voor bijvoorbeeld het meedoen aan mensenrechten-trainingen of het voordragen van agenten voor politietrainingen.<sup>221</sup> Nederland had hier als kleine speler last van. Geïnterviewden geven aan dat het lastig was om Afghanistan aan eerder gemaakte afspraken te houden wanneer andere landen vervolgens een hogere vergoeding of meer middelen beloofden.<sup>222</sup>

## 5.5 Ketenbenadering

Een andere voorwaarde voor het succesvol opbouwen van een rechtssysteem is dat trainingsactiviteiten zijn ingebed in een integrale benadering die een groot deel van de justitiële keten aanpakt. Deze dient waar van toepassing ook aandacht te besteden aan het informele recht.<sup>223</sup>

De Nederlandse missie trachtte inderdaad een groot deel van de keten zowel kwalitatief als kwantitatief te versterken, en schonk binnen het rechtsstaatprogramma ook aandacht aan het informele recht.<sup>224</sup> De ketenbenadering – en de focus op professionalisering van informele rechtssystemen – wordt dan ook door veel geïnterviewden aan Nederlandse, Afghaanse en Duitse zijde geprezen als een sterkte van de missie.<sup>225</sup> Een respondent noemt het bijvoorbeeld positief dat de opleiding van de Afghaanse politieagent niet beperkt bleef tot zijn of haar politietaken, maar ook aandacht schonk aan bewustwording van de positie van de agent binnen de gehele justitiële keten.<sup>226</sup>

Het daadwerkelijk met elkaar in contact brengen van de verschillende Afghaanse onderdelen van de justitiële keten, ook een formeel doel van de missie (zie paragraaf 2.4), lukte minder goed.<sup>227</sup> Dit werd wel gefaciliteerd, bijvoorbeeld gedurende Scenario Based Trainings (SBTs), het CoPP+ project, en maandelijkse Justice Coordination Meetings. Uit documentatie van het EUPOL-contingent in de provincie Kunduz komt echter naar voren dat het doel om politie en justitie beter te laten samenwerken werd bemoeilijkt doordat de hiervoor cruciale organisaties – het Criminal Investigation Department (CID) en het OM – niet volledig meewerkten. Dit had onder andere te maken met een capaciteits- en kwaliteitsgebrek binnen beide organisaties.<sup>228</sup> Verstoorde relaties tussen, en gebrekkige medewerking van, de hoofden van het CID en het OM zouden hier echter ook aan ten grondslag hebben gelegen.<sup>229</sup>

## 5.6 Duur missie en veiligheidssituatie

Een andere voorwaarde voor het succesvol kunnen versterken van de politie of het rechtssysteem is dat er een investering voor een langere termijn mee gemoeid is.<sup>230</sup> De missie werd echter in 2011 voor maximaal drie jaar gepland,<sup>231</sup> in de veronderstelling dat in 2014 de hele internationale gemeenschap zich terug zou trekken en de Afghaanse overheid verantwoordelijk zou worden voor de eigen veiligheid. Eén van de meest

genoemde bezwaren tegen het politietrainingsonderdeel van de missie door geïnterviewden uit zowel Nederland als Afghanistan is dan ook dat de missie te kort was om de langetermijndoelen te bereiken.<sup>232</sup>

Hier spelen twee verschillende argumenten. Het eerste is dat de internationale gemeenschap onder leiding van de VS is weggegaan uit Afghanistan terwijl de Afghaanse overheid nog niet klaar was om zelf voor de veiligheid te zorgen.<sup>233</sup> Zoals blijkt uit het volgende hoofdstuk, heeft de Taliban vrij snel na dit vertrek inderdaad zijn macht in de provincie Kunduz (en de rest van Afghanistan) weer uitgebreid, en is veel van wat er was opgebouwd voor de politie en het rechtssysteem verloren gegaan. Dit is niet alleen een reflectie achteraf; ook destijds werd gewaarschuwd voor dit risico.<sup>234</sup> Het tweede argument is dat de Nederlandse missie zelf te kort heeft geduurd. Hiermee wordt niet bedoeld dat Nederland een jaar eerder dan gepland vertrok, maar dat ook de geplande periode van 2011 tot 2014 veel te kort zou zijn geweest om duurzame veranderingen in het rechtssysteem of de politieorganisatie door te voeren. Zoals een uitgezonden politieexpert het verwoordde:

*“Twee jaar is veel te kort om wat te bereiken voor echte ‘capacity building’. Als je kijkt naar de eigen reorganisatie van de Nationale Politie, hoeveel tijd dat kost; dan moet je niet denken dat je in een provincie als Kunduz in twee of drie jaar zoiets kunt bereiken.”<sup>235</sup>*

Hier moet wel worden aangemerkt dat Duitsland al sinds 2003 politiemensen trainde op het politietrainingscentrum, en dat het EUPOL Field Office in Kunduz ook al langer in kleinere omvang bestond. Niettemin formuleerde de Nederlandse missie een eigen focus en andere trainingsdoelen, met bijvoorbeeld meer nadruk op community policing, mensenrechten en vrouwenrechten en het versterken van de politieorganisatie en het politiemanagement (zie hoofdstuk 2). Een missie van twee of drie jaar is dan te kort om een duurzame verbetering van het politieapparaat te bewerkstelligen.<sup>bf</sup>

Voor het rechtsstaatprogramma geldt in wezen hetzelfde probleem. De korte duur van het rechtsstaatprogramma wordt dan ook inderdaad door zowel respondenten uit Nederland als Afghanistan genoemd als een beperking.<sup>236</sup> Hoewel er maar voor drie jaar een politiek

commitment kon worden gegeven, werd wel geprobeerd dit deels te ondervangen door voor het rechtsstaatprogramma te kiezen voor organisaties en projecten die al langer liepen en ook na 2014 wellicht met externe (Nederlandse of buitenlandse) steun konden doorgaan, zoals GIZ en TAF.<sup>237</sup> Dit is in beperkte mate ook gebeurd, zoals beschreven in paragraaf 3.6. Niettemin werden niet alle projecten van het rechtsstaatprogramma voortgezet,<sup>bg</sup> en zijn sinds de opkomst van de Taliban in de provincie Kunduz (zie hoofdstuk 6) aanzienlijk minder ontwikkelingsorganisaties en -projecten aanwezig in Kunduz.

## 5.7 Einde missie en overdracht aan de Afghanen

Het doel van de missie was om medio 2014 een sterker politieapparaat en een sterker rechtssysteem te kunnen overdragen waar de Afghaanse overheid verder op zou kunnen voortbouwen.<sup>238</sup> Een voorwaarde voor een dergelijk doel is dat de ontvangende overheid hierop wordt voorbereid, en na afloop kan rekenen op meerjarige assistentie.<sup>239</sup>

Van zowel Afghaanse als Nederlandse geïnterviewden kreeg IOB te horen dat de missie vrij abrupt eindigde, en dat de Afghaanse counterparts nog niet goed voorbereid waren op het voortzetten van het versterken van met name de politieorganisatie met minder internationale hulp.<sup>240</sup> Enerzijds vertrok Nederland volgens veel betrokkenen vrij plotseling in de zomer van 2013 in plaats van in 2014, wat als reden zou kunnen worden gegeven voor de gebrekkige overdracht. Anderzijds blijkt uit interne documenten dat er in september 2012 al bekend was dat er een gerede kans bestond dat het einde van de missie vervroegd zou worden vanwege een Duitse terugtrekking uit het gebied.<sup>241</sup> Dit roept de vraag op in hoeverre de verschillende missieonderdelen een overdrachtsstrategie hadden en gebruikten die beoogde de duurzaamheid van de resultaten te borgen.

<sup>bf</sup> Bovendien was, zoals in hoofdstuk 3 aangegeven, de periode waarin daadwerkelijk getraind en geadviseerd werd nog korter vanwege de tijd die zowel Defensie als EUPOL nodig hadden om op te starten en af te bouwen.

<sup>bg</sup> In paragraaf 3.6 viel te lezen dat GIZ en TAF wel een nieuwe aanbesteding kregen in het kader van de verlenging van het rechtsstaatprogramma in 2014.

Foto 9 Aan de slag met instructiekaarten op het politietrainingscentrum in Kunduz, ministerie van Defensie, 12 maart 2013



### Overdracht politietraining lagere kader

In het Coordinated Mission Design (CMD) uit 2011 wordt niet ingegaan op de overdracht aan de Afghanen aan het einde van de missie, en hoe duurzaamheid van de resultaten het beste gewaarborgd kan worden, en latere, geactualiseerde versies van het CMD zijn er nooit gekomen. Ook bevestigen verschillende medewerkers die betrokkenen waren bij het ontwerpen en uitvoeren van de politietraining dat er bij het ontwerp van de missie niet of nauwelijks werd gepland voor de overdracht aan Afghanen bij de beëindiging van de missie.<sup>242</sup>

Uit interviews met verschillende betrokkenen<sup>243</sup> komt naar voren dat ook tijdens de missie de aandacht bij de uitvoering van de politietraining voor de lagere kaders – mede vanwege de zesmaandelijks rotaties (zie paragraaf 4.5) – vooral uitging naar het behalen van kwantificeerbare, snelle resultaten voor ‘hun’ zes maanden. Er werd niet of nauwelijks gepland voor de latere overdracht.

Uit documenten en (interne) voortgangsrapportages blijkt dat nadat het vroegtijdige vertrek van Duitsland en dus ook Nederland uit Kunduz bekend werd, er wel is ingezet op de overdracht aan de Afghanen.<sup>244</sup> PTG-4 (oktober 2012 – april 2013) startte met train-the-trainer activiteiten voor zowel de basistraining als de vervolgopleiding (zie par. 5.1). Medewerkers zijn bij de politietrainingen voor het lagere kader dus wel bezig geweest met hun naderende vertrek en de overdracht naar de Afghanen. Hier had echter al veel eerder in de missie voor gepland en op ingespeeld kunnen worden.

### Overdracht hoger- en middenkader politie

Hoewel de EUPOL-missie in Afghanistan nog tot 2016 doorging, bleek het gezien het vertrek van Duitsland en Nederland onmogelijk om het Field Office in Kunduz open te houden of om ter plekke enkele adviseurs voor de provincie te behouden.<sup>245</sup>

Anticiperend op het naderende vertrek van de internationale partners verscheen er in november 2012 een intern verspreid document met de overdrachtsstrategie van het EUPOL Field Office Kunduz, waarin een gefaseerde overdracht van trainingsactiviteiten aan de Afghanen stond beschreven.<sup>246</sup> Daarnaast was de duurzaamheid van de activiteiten deels al ondervangen doordat EUPOL had ingezet op het train-the-trainer principe, waardoor de trainingen in theorie ook zonder internationale inzet vervolgd konden worden. Niettemin zijn betrokkenen van destijds ook kritisch op de afbouw en overdracht van EUPOL.



Verscheidende geïnterviewden<sup>247</sup> geven aan dat ze in de praktijk niet goed wisten hoe ze moesten overdragen, dat de overdrachtsperiode zelf te kort was en dat het geplande mentorschap op afstand<sup>bh</sup> moeilijk werkte.

### Afghaans personeel

Het vertrek van de internationale donoren uit de provincie Kunduz heeft onbedoeld nadelige gevolgen gehad voor Afghanen die in verschillende hoedanigheden<sup>bi</sup> betrokken waren bij de Nederlandse missie. Al kort na vertrek kwamen er bij de Nederlandse ambassade in Kabul en andere betrokken instanties berichten binnen van Afghanen die aangaven te vrezen voor vervolging als gevolg van de door hen verleende medewerking aan de missie.<sup>248</sup>

Zowel op ambtelijk als politiek niveau werd er geworsteld met deze kwestie.<sup>249</sup> De ambtelijke beleidslijn van destijds was dat er geen collectieve asielregeling voor tolken en ander Afghaans personeel zou worden getroffen. Ook werd een beroep gedaan op de Duitsers, die contractueel verantwoordelijk waren voor een aantal tolken die voornamelijk met de Nederlanders samenwerkten. Op politiek niveau werden in oktober 2014 verschillende moties ingediend die onder meer zouden moeten leiden tot een collectieve regeling voor tolken werkzaam voor Nederlandse missies.<sup>250</sup> Deze moties werden een maand later verworpen. Er werd wel een evaluatie van het beleid aangekondigd, waarna enkele aanscherpingen volgden, onder andere op het gebied van de informatievoorziening van Nederland als werkgever naar lokaal ingehuurd personeel.<sup>251</sup>

Uit interne documenten en interviews<sup>252</sup> blijkt dat een aantal betrokkenen van destijds het de ministeries verwijt dat zij niet meer voor hun eigen oud-werknemers zijn opgekomen door hen adequaat te beschermen dan wel op te vangen.

---

<sup>bh</sup> Van een aantal EUPOL-adviseurs is bekend dat zij na de sluiting van het Field Office Kunduz werden overgeplaatst naar Kabul of Mazar-e-Sharif, en vanaf daar probeerden om de Afghaanse counterparts in de provincie Kunduz verder te begeleiden.

<sup>bi</sup> Het gaat hierbij om zeker 16 tolken, maar ook onder andere om enkele chauffeurs en Afghanen die via een uitvoeringspartner met Nederland werkten.

## 6 Vijf jaar later: de staat van politie en rechtssysteem in Kunduz

De Nederlandse missie had een aantal langeretermijndoelen,<sup>bj</sup> en dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre deze vijf jaar na het einde van de missie zijn behaald. Tevens komen in dit hoofdstuk de belangrijkste verklarende factoren aan bod voor waargenomen veranderingen sinds het einde van de missie.<sup>bk</sup> Zoals in paragraaf 1.4 is aangegeven, is het onmogelijk een exact causaal verband aan te tonen tussen de activiteiten van de missie en de situatie van de politie en het rechtssysteem in Kunduz vijf jaar later. Niettemin wordt in dit hoofdstuk waar van toepassing wel ingegaan op de mogelijke bijdrage hieraan van de missie.

### Hoofdbevindingen

- Er heeft een professionalisering plaatsgevonden in zowel de AUP als het rechtssysteem: in 2014, en ook nu nog zijn functionarissen gemiddeld beter opgeleid en beschikken ze over meer professionele kennis en vaardigheden dan vóór de internationale politietrainingsmissies in Kunduz vanaf 2003, waaronder de Nederlandse missie.
- Het regionale politietrainingscentrum (RTC) functioneert nog steeds. In een bezoek aan het centrum werd gerapporteerd dat men nog steeds min of meer hetzelfde curriculum gebruikt als in 2011-2013 (met extra wapentraining), nog steeds alfabetiseringscursussen aanbiedt, en dat er ook een mobiel trainingsteam bestaat geïnspireerd op de Nederlandse POMLTs.
- Sinds ongeveer 2014 is de algehele situatie van de politie en het rechtssysteem echter weer verslechterd, door onder meer de opkomst van de Taliban in grote delen van de provincie, hoge corruptie, en inmenging van politici en andere machthebbers.

- De opkomst van de Taliban betekent dat naar schatting 60 procent van de bevolking van de provincie Kunduz in gebieden leeft waarover de politie en het formele rechtssysteem geen controle meer hebben.
- Ook betekent het dat de politie in de overige gebieden, waaronder Kunduz-stad, voornamelijk bezig is met militaire taken, en er minder aandacht is voor civiele politietaken en community policing.
- Voor de vrouwelijke bevolking in de gebieden onder overheidscontrole lijkt een kleine stap te zijn gemaakt met de toegang tot het formele recht dankzij de oprichting van een AIBA-kantoor, en zijn er nu 14 vrouwelijke advocaten. Maar vrouwen ervaren zijn nog altijd veel belemmeringen voor toegang tot het recht voor vrouwen en er zijn veel voorbeelden van ongelijke behandeling in het rechtssysteem.

<sup>bj</sup> Versterken van de AUP; van de relatie tussen aanklager en politie; van het rechtssysteem; en van de toegang tot en het vertrouwen in de politie en het rechtssysteem onder de bevolking. Zie paragraaf 2.4.

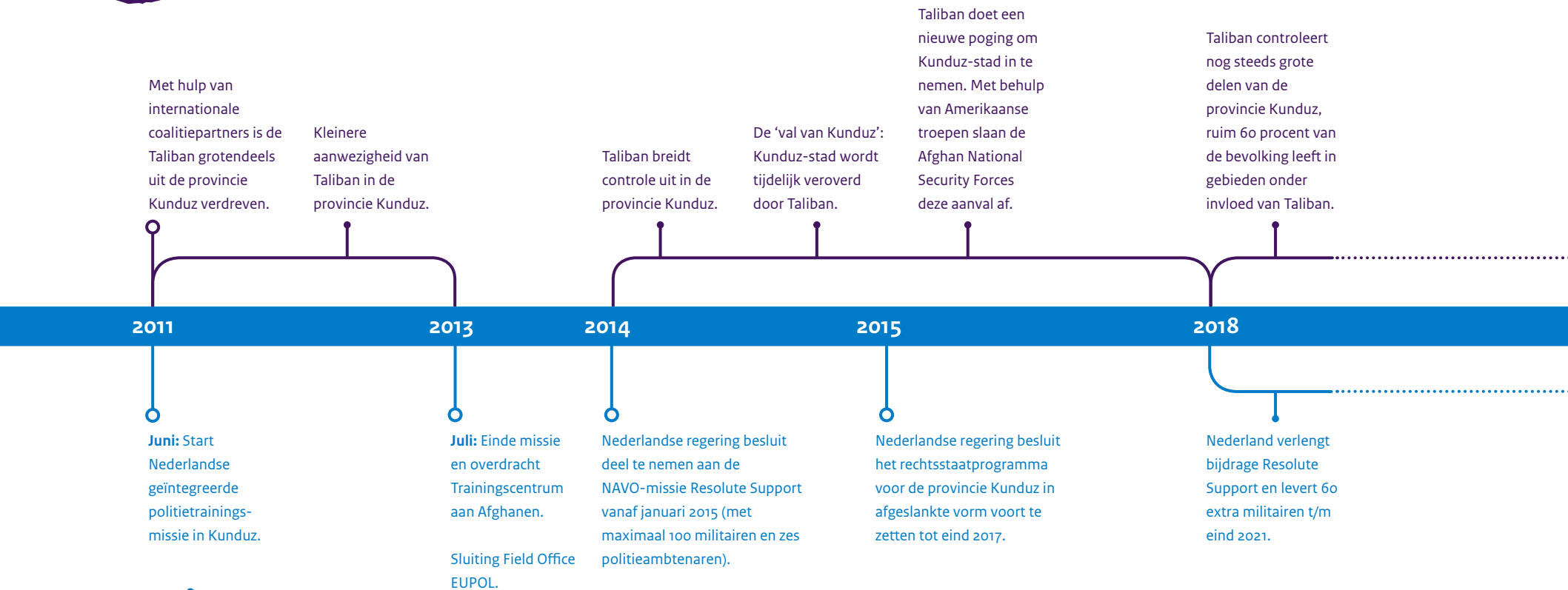
<sup>bk</sup> Een groot deel van de hoofdbevindingen in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews in Afghanistan in november 2018, en door IOB voor deze post-missiebeoordeling uitbesteed literatuuronderzoek. De interviews schetsen een ietwat positiever beeld van de situatie in Kunduz dan de literatuurstudie, maar de hoofdbevindingen in beide komen overeen. Zie voor meer gedetailleerde bevindingen en analyses van ontwikkelingen in de politie en het rechtssysteem in Kunduz sinds de missie: McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the police and justice sectors in Kunduz province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review. Beide onderzoeken zijn te raadplegen via: [www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz](http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz).



Figuur 7 Tijdslijn ontwikkelingen vanaf 2011



## Veiligheidssituatie Kunduz



## Nederlandse ontwikkelingen

## 6.1 Politie

Het eerste langetermijndoel van de missie was het versterken van de civiele politie in Kunduz. In hoeverre is dit doel bereikt in 2018,<sup>bl</sup> vijf jaar na het einde van de missie?

### 6.1.1 De politie: territoriale controle afgenomen

De belangrijkste ontwikkeling sinds het einde van de missie is dat het gebied waarin de civiele politie daadwerkelijk kan opereren in de provincie Kunduz sinds 2014 sterk verminderd is door de opkomst van de Taliban en andere gewapende oppositiegroepen. In 2011 was de Taliban verdreven uit het merendeel van de provincie, maar nadat eind 2013 de Amerikaanse en Duitse troepen uit Kunduz wegtrokken, heeft de Taliban geleidelijk steeds meer gebieden van de provincie veroverd.<sup>253</sup>

In september 2015 nam de Taliban zelfs tijdelijk<sup>bm</sup> Kunduz-stad in ('de val van Kunduz'), en in 2018 heeft de Taliban de macht in het grootste deel van vijf<sup>bn</sup> van de zeven districten. Dit betekent dat in deze districten (officiële) overheidsinstanties niet of nauwelijks aanwezig zijn; dat de belangrijkste infrastructuur en de lokale economie onder Taliban-controle is; en dat de AUP en het formele rechtssysteem hier geen gezag meer kunnen laten gelden en hun rol niet meer kunnen vervullen. In de andere twee districten (Aliabad en Kunduz, waar ook Kunduz-stad ligt) heeft op het moment van schrijven de formele overheid de macht, hoewel deze regelmatig wordt bedreigd door de ook in deze districten aanwezige Taliban.<sup>254</sup> Deze ontwikkeling betekent dat naar schatting meer dan zestig procent van de bevolking van de provincie Kunduz in gebieden leeft die onder de controle van de Taliban of andere gewapende oppositiegroepen staan.<sup>255</sup>

<sup>bl</sup> Hoewel dit rapport in november 2019 is afgerond, is het onderzoek begonnen in 2018 en keken de onderliggende deelstudies naar de situatie van de politie en het rechtssysteem in 2018. Niettemin is er geen reden om aan te nemen dat tussen 2018 en het moment van vaststelling van dit rapport de situatie van de politie en het rechtssysteem in Kunduz significant is veranderd.

<sup>bm</sup> De ANSF heeft Kunduz-stad met behulp van de Amerikaanse luchtmacht terugveroverd. In 2016 heeft de Taliban nogmaals geprobeerd controle over Kunduz-stad te krijgen, en waren er hevige gevechten tussen de ANSF en de Taliban.

<sup>bn</sup> Het gaat om de districten Chahar Dara, Dasht-e Archi, Imam Sahib, Khanabad, en Qal-e-Zal (zie Terpstra, N. en Dirx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 18-19). De machtsverdeling volgt echter niet exact de districtsgrenzen, verschuift gezien de continue strijd geregeld, en is daardoor niet precies duidelijk.

### 6.1.2 Professionele vaardigheden en gedrag politie

In de gebieden in de provincie waar de overheid nog wel de macht heeft en de AUP haar werk kan doen, zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de kwaliteit van de AUP als volgt.

#### Professionaliseringsslag door internationale politietrainingsmissies

Zowel de literatuur als interviews in Afghanistan laten zien dat ten tijde van de internationale politietrainingsmissies – die in Kunduz in 2003 begonnen met het Duitse German Police Project Team (GPPT) – inclusief de Nederlandse missie, een professionaliseringsslag is gemaakt binnen de politie in Kunduz.<sup>256</sup> In 2014, en ook nu nog, hebben politiemensen bijvoorbeeld meer professionele kennis en professionele vaardigheden, en gedragen ze zich gemiddeld beter ten opzichte van de bevolking dan vóór de internationale missies. Ook is het midden- en hogere kader van de politie gemiddeld hoger opgeleid, deels doordat het algehele opleidingsniveau onder de jongere generatie hoger ligt, maar ook dankzij het instellen van de Police Academy in Kabul.<sup>257</sup>

Een inwoner van Kunduz zei bijvoorbeeld:

*"I've personally seen huge changes in the police in Kunduz compared with 10-15 years ago. Back then people were afraid of the police. They didn't know their job and just behaved like the old jihadi commanders. Now we feel much closer to them, their behaviour, professionalism and culture has become much better as a result of the foreign training"*<sup>258</sup>

En een inwoner en journalist in Kunduz zei:

*"In my opinion the projects that the Dutch had in Kunduz were very effective at the time. But they were simply too short-lived. We did notice big shifts in terms of the behaviour of the police towards the local population at the time. This was really positive. Since the foreigners left, we start to see problems occurring again as there is less monitoring and checks, and order has fallen apart somewhat, but it's not as bad as it used to be before the training mission."*<sup>259</sup>



### Maar nog altijd veel problemen en sinds 2014 weer verslechtering

Niettemin zijn er net als voorafgaand aan de internationale trainingsmissies, ook tijdens en na deze missies nog altijd veel berichten van wangedrag binnen de politie, zoals corruptie, afpersing, mishandeling en moord door AUP-officieren.<sup>260</sup> Ook wordt gesteld<sup>261</sup> dat het wangedrag van de politie een van de factoren is die heeft bijgedragen aan de hernieuwde opkomst van de Taliban, doordat het de steun onder de bevolking voor de Taliban vergroot.

Bovendien is sinds ongeveer 2014 de kwaliteit van de AUP weer achteruit gegaan.<sup>262</sup> Dit heeft een heel aantal facetten en oorzaken, waarvan hieronder de belangrijkste zullen worden genoemd.

### Verslechterde veiligheidssituatie

Ten eerste leidt de opkomst van de Taliban en andere groeperingen ertoe dat de politie ook in de gebieden die onder controle van de formele overheid staan niet genoeg tijd heeft voor het uitvoeren van civiele taken, omdat ze bij gevechtshandelingen wordt betrokken, waarvoor ze zich bovendien niet voldoende toegerust acht. En als politie-agenten wel toekomen aan regulier politiewerk is er minder tijd en aandacht voor zaken als community policing, mensenrechten en vrouwenrechten.<sup>263</sup>

### Hoog verloop personeel

Ten tweede is het verloop van politiepersoneel in de provincie Kunduz, en in de rest van Afghanistan, erg hoog. Dit betekent dat de overgrote meerderheid van de destijds getrainde politieagenten van het lagere kader in de provincie inmiddels de politie heeft verlaten, doordat agenten zijn gestopt bij de politie, zijn komen te overlijden of zijn overgeplaatst naar een andere regio.<sup>264</sup> De vaardigheden die de agenten wordt aangeleerd in de training gaan hiermee verloren voor de provincie Kunduz, en de politie moet steeds weer nieuwe rekruten trainen. Van de politietrainers die in train-the-trainer-programma's van internationale politietrainingsmissies zijn opgeleid, wordt gerapporteerd dat een groter aantal nog wel in functie is.<sup>265</sup>

### Corruptie en nepotisme

Ten derde is niet duidelijk of corruptie en nepotisme bij de politie in Kunduz sinds de tijd van de internationale missies zijn toe- of afgenomen,<sup>266</sup> maar zijn het in ieder geval nog altijd wijdverbreide problemen die zich in verschillende vormen in alle lagen van de politie manifesteren, net als in de periode vóór de Nederlandse missie (zie paragraaf 3.1).<sup>267</sup>

In de lagere kaders uit zich dit bijvoorbeeld in omkoping om mensen al dan niet te arresteren. In de hogere kaders gaat het bijvoorbeeld om het wegsluizen van geld, benoemingen – al dan niet via omkoping – op basis van connecties in plaats van geschiktheid, en daarmee ook om het geven van het verkeerde voorbeeld. Zoals een inwoner van Kunduz het verwoordde:<sup>268</sup>

*“The problems in the system start at the top. When low-level commanders or ministry workers see that their leaders are acting corruptly, and those leaders are already rich, they often think to themselves; ‘well then surely I on my meager salary have the right to line my own pockets a bit too?’ It’s about leading by example. If the speed limit in town is 60km/hr, and the governor and the police chief are driving around at 100km/hr, why should the people follow the law?’ There is no law here. Only impunity.”*

### Invloed van de politiek en andere machthebbers

Ten vierde blijken veel leiders bij de politie en de overheid óf niet bereid óf niet in staat om hun werk op een eerlijke en transparante manier te doen en corruptie door anderen tegen te gaan, vanwege de grote invloed van politici en andere regionale machthebbers, inclusief de Taliban.<sup>269</sup> Zoals een interviewrespondent in Kunduz zei:

*“Another problem in Kunduz is the presence of strongmen, militia commanders, jihadi commanders, etc. The police can’t arrest them, they have too much power. And even if they do, the saranwali [Openbaar Ministerie] can’t or doesn’t investigate them properly.”<sup>270</sup>*

Hieraan gerelateerd is het probleem dat het leiderschap binnen de politie of overheid vaak zwak is, en verantwoordings- en controlemechanismen of niet aanwezig, of niet effectief zijn.<sup>271</sup> In de woorden van een vertegenwoordiger van de ‘civil society’ in Kunduz:

*“The higher officers in particular don’t monitor their men effectively. There is limited accountability mechanisms and internal investigation capacity. This all exists on paper, they can show you all the procedures they have in theory, but in practice it isn’t implemented.”<sup>272</sup>*

## 6.1.3 Politietraining

Het regionale politietrainingscentrum in Kunduz bestaat nog steeds. Hoewel in de tijd van de missie de Nederlandse trainers in aparte klassen alleen mensen voor de provincie Kunduz trainden, worden agenten nu weer in gemengde klassen getraind voor het hele

noordoosten van Afghanistan, waar ook de provincies Baghlan, Takhar en Badakhshan onder vallen – net als vóór de Nederlandse missie het geval was.

In interviews op het politietrainingscentrum in november 2018 werd gerapporteerd dat er twee verschillende hoofdcursussen worden gegeven: een van zes weken (met zes extra weken alfabetiseringscursus indien nodig) voor agenten van het lagere kader, en een voor ‘non-commissioned officers’ (NCOs) van zes maanden.<sup>273</sup> Ook werd gerapporteerd dat nog min of meer hetzelfde curriculum wordt gebruikt als door de Nederlandse politie-trainers in 2011-2013. Daaraan zijn wel trainingen in zwaardere wapensystemen toegevoegd, vanwege de toegenomen Talibanaanvallen.<sup>274</sup> Het RTC heeft ook een *team-e sayar* opgericht: een mobiel trainingsteam dat probeert op locatie in de toegankelijke gebieden mensen te trainen die nog onvoldoende training hebben gehad. Dit zou zijn geïnspireerd door de mobiele teams van de Police Operational Mentoring and Liaison Teams (POMLTs) die ten tijde van de Nederlandse missie functioneerden en waarvoor destijds een train-the-trainer-traject is gestart.<sup>275</sup> In aanvulling op de zesweekse alfabetiseringscursus op het RTC worden ook nog steeds alfabetiseringslessen aangeboden aan politieagenten op ‘outposts’ en veldlocaties.<sup>276</sup>

Niettemin heeft het politietrainingscentrum ook last van de hierboven genoemde problemen. Een politiecommandant zei bijvoorbeeld:

*“Often the issue is that field commanders don’t care about training. They say they’re too busy fighting to be able to afford to send men on training courses. Right now we have 300 in training here, we should have 600. When the foreigners were here, we could force people to attend the courses, now we can’t so easily. Corruption and disorder has gone up now. Politicians take policemen as bodyguards, even when that’s not our job.”<sup>277</sup>*

## 6.1.4 Community policing

Zoals eerder gesteld, heeft de AUP door de opkomst van de Taliban minder aandacht voor door Nederlandse trainers aangemoedigde zaken als het inzetten van een community policing benadering tijdens dagelijkse politiewerkzaamheden. Ook blijkt uit interviews in Kunduz dat de mate waarin de politie contact heeft met de bevolking afhankelijk is van de opstelling van de lokale commandant, en dat verschillende commandanten andere prioriteiten hebben.<sup>278</sup> Wel bestaat er nog steeds een ‘polis e-mardumi’ eenheid in

Foto 10 Regionaal politietrainingscentrum in Kunduz, foto door Michael McEvoy, november 2018



Kunduz, de tak binnen de AUP gericht op interactie met de gemeenschap. En ook na 2014 zijn er nog community policing activiteiten georganiseerd, zoals bijeenkomsten waar gekozen vertegenwoordigers van de gemeenschap hun zorgen over de politie kunnen uiten.<sup>279</sup> In hoeverre hier vervolgens ook door de politieleiding iets mee gedaan wordt, is niet duidelijk.<sup>280</sup>

## 6.1.5 Vrouwelijke politieagenten

De missie trachtte de positie en behandeling van vrouwen binnen de politie te versterken en het aantal vrouwen bij de politie te vergroten. Het is IOB niet gelukt betrouwbare cijfers te vinden over het precieze aantal vrouwen dat nu bij de politie in Kunduz werkt.

Foto 11 Community engagement bijeenkomt met de polis e-mardumi in Shir Khan Bandar, foto door Michael McEvoy, november 2018



Uit interviews in het politietrainingscentrum blijkt wel dat op dit moment bij elke basistraining tussen de twee en vijf vrouwelijke agenten getraind worden, samen met de mannen.<sup>281</sup>

Het is duidelijk dat politieagentes in Kunduz nog altijd met veel problemen te maken hebben, zoals niet serieus genomen worden door collega's en leidinggevenden, en verschillende vormen van intimidatie en geweld.<sup>282</sup> Het is moeilijk om op basis van de beschikbare literatuur en gehouden interviews conclusies te trekken over of dit is verslechterd of verbeterd sinds de internationale politietrainingsmissies.<sup>283</sup> Enerzijds vertelden geïnterviewde politievrouwen in de provincie dat in vergelijking met de situatie tijdens internationale missies in Kunduz de situatie achteruit is gegaan.

*"It's very difficult. They order me around, harass me. No one is there to protect me. I've had to learn to defend myself. It's ok now, I know how to fight them, I beat them up if they give me trouble. But it's really hard to be a woman in the police. The foreigners were much better than the Afghan men, much more respectful."*<sup>284</sup>

Anderzijds werd in sommige interviews gezegd dat bezien over de langere termijn – en dus vergeleken met de situatie vóór de internationale interventies – één van de positieve ontwikkelingen in Afghanistan en Kunduz de verbetering van de positie van vrouwen is, inclusief vrouwen bij de politie.

## 6.1.6 Kennis over en vertrouwen in de politie onder de bevolking

### Kennis over de politie verbeterd sinds internationale politietrainingsmissies

In het algemeen werd tijdens interviews in Afghanistan gezegd dat – in ieder geval in de gebieden die niet onder Talibancontrole staan – de kennis van de bevolking over de eigen rechten en over de rol van de politie verbeterd is sinds de tijd vóór de internationale missies. Het is moeilijk precies aan te tonen welke factoren hier aan hebben bijgedragen, maar genoemd worden een algemeen hoger opgeleide bevolking en groter publiek bewustzijn, druk van lokale media en civil society, en programma's van lokale en internationale ngo's.<sup>285</sup>

### Vertrouwen in de politie door trainingsmissies wellicht iets toegenomen, maar sindsdien weer afgenomen

Het is lastig om betrouwbare uitspraken te doen over het vertrouwen van de bevolking in Kunduz in de politie, vanwege methodologische problemen met de beschikbare studies die dit proberen te meten.<sup>286</sup> Tijdens de internationale politietrainingsmissies lijkt het vertrouwen van de bevolking gelijk te zijn gebleven<sup>287</sup> of iets te zijn toegenomen.<sup>288</sup> De val van Kunduz-stad in 2015 en de geleidelijke overname van de districten door de Taliban hebben het vertrouwen in de politie echter geschaad. Hoewel bescherming tegen de Taliban in eerste instantie de verantwoordelijkheid van het Afghaanse leger is, zien veel mensen in Afghanistan dit namelijk ook als een taak van de politie. Daarnaast blijven zorgen over corruptie, bureaucratie, mishandeling en ander wangedrag bij de politie van grote invloed op het vertrouwen van de bevolking in de politie.<sup>289</sup>

## 6.2 Samenwerking politie-aanklager

De door de missie beoogde goede samenwerking tussen politie en aanklagers is nooit echt van de grond gekomen. Hoewel sommige geïnterviewden zeiden dat in de tijd van de internationale missies het bewustzijn onder politieagenten en aanklagers van elkaars rol en verantwoordelijkheden werd verbeterd, is de daadwerkelijke samenwerking tussen de politie en het Openbaar Ministerie volgens alle partijen altijd zwak gebleven.<sup>290</sup>

Als belangrijke oorzaken worden onder andere genoemd de overgecentraliseerde bureaucratie, verschillende institutionele culturen, wantrouwen tussen beide organisaties (die ook samenhangt met hoge corruptie bij beide), slechte telecommunicatietechnologie, en de opkomst van de Taliban.<sup>291</sup>

## 6.3 Rechtssysteem

### 6.3.1 Drie rechtssystemen en inperking formele systeem

Zoals in paragraaf 3.1 is uiteengezet, bestaan er in Afghanistan grofweg drie rechtssystemen: het formele (staats)rechtssysteem, het informele rechtssysteem, en het Talibanrechtssysteem. De missie probeerde vooral het formele rechtssysteem te versterken, maar heeft zich met een paar projecten ook gericht op het informele systeem. Voorafgaand aan de missie werd immers geschat dat dit informele systeem tachtig procent van de zaken behandelde.

Dat de Taliban grote delen van de provincie Kunduz heeft overgenomen heeft een grote invloed gehad op het formele rechtssysteem. In deze gebieden zijn gebouwen van rechtbanken, Huqooqs en andere juridische organisaties vernield of anderszins buiten werking gesteld.<sup>bo</sup> Tijdens het veldonderzoek voor IOB in november 2018 functioneerden de formele rechtbanken alleen nog in het district rondom Kunduz-stad en Aliabad.

De districtsrechtbanken van de andere districten opereerden vanuit Kunduz-stad, en deden uitspraken op afstand. Dit beperkte de toegankelijkheid van het formele rechtssysteem voor veel inwoners van de provincie.<sup>bp</sup>

*Foto 12 Met Nederlands geld gebouwd Huqooq-kantoor in Chahar Dara District, vernield door de Taliban in 2015, foto door Michael McEvoy, november 2018*



De rol van de Talibanrechtspraak is sinds de opkomst van de Taliban groter geworden. De Taliban heeft inmiddels districtsrechtbanken opgericht in alle districten, alsook een provinciale rechtbank. Ook in Kunduz-stad en de districten in handen van de overheid brengen mensen geschillen naar rechtbanken van de Taliban, omdat er wordt gezegd dat de Talibanrechtspraak sneller, goedkoper en efficiënter is, en minder te kampen heeft met nepotisme en invloed van politici.<sup>292</sup>

<sup>bo</sup> Van de zes districtshuqooqgebouwen die tijdens de missie met Duits-Nederlands geld zijn gebouwd, waren er in november 2018 bijvoorbeeld drie vernield. Zie McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 59-61.

<sup>bp</sup> Voor meer details over de toegankelijkheid van het formele rechtssysteem zie Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 3, 45-47.



Bovendien is het voor het formele rechtssysteem moeilijk om opvolging te geven aan uitspraken in gebieden waar de Taliban het grotendeels voor het zeggen heeft, terwijl de Taliban andersom vaak wel door middel van bedreiging de naleving van eigen rechterlijke uitspraken binnen een door de overheid gecontroleerd gebied af weet te dwingen.<sup>293</sup>

Het informele rechtssysteem is nog altijd het meest gebruikte systeem. In de gebieden waar de overheid de macht heeft wordt het merendeel van de juridische geschillen nog steeds door het informele systeem behandeld.<sup>294</sup> Ook in gebieden onder Talibancontrole functioneert het nog steeds, al is niet volledig duidelijk wat dit in de praktijk betekent en in hoeverre de rechtspraak in het informele systeem is beïnvloed door de groeiende macht van de Taliban. Er zijn berichten dat de Talibanrechtspraak informele rechtsorganen probeert tegen te houden; berichten dat de Talibanrechtspraak informele rechtsorganen toestaat; en berichten dat de Taliban deze informele rechtspraak wel toestaat maar aan bepaalde regels onderwerpt en uitspraken controleert. Deze dynamiek verschilt waarschijnlijk per district, of zelfs per plaats.<sup>295</sup>

## 6.3.2 Kwaliteit formele rechtssysteem

In de gebieden waar het formele rechtssysteem nog werkt, rapporteren geïnterviewden dat vergeleken met de tijd vóór de internationale missies de professionele kennis en de vaardigheden van medewerkers in het formele rechtssysteem over het algemeen zijn toegenomen.<sup>296</sup> Er wordt gezegd dat meer mensen in verschillende overheidsinstanties, waaronder instanties behorend tot dit rechtssysteem, een relevante opleiding of training hebben gehad. Ook is na de opening van het kantoor van AIBA in Kunduz-stad het aantal geregistreerde advocaten in de provincie toegenomen van 21<sup>297</sup> in 2011 naar 101 in 2017, waaronder 14 vrouwen.

Aan de andere kant zijn er ook hier grote problemen met bureaucratie, corruptie, nepotisme en beïnvloeding of bedreiging door politici en andere machthebbers, die zorgen dat de technische capaciteit niet goed ingezet kan worden.<sup>298</sup> Dit geldt zowel voor de rechtbanken als het Openbaar Ministerie.

Dergelijke problemen leiden er bijvoorbeeld toe dat mensen met invloed of geld regelmatig niet vervolgd worden voor misdaden, of dat als ze wel worden aangeklaagd ze een bepaalde rechterlijke uitspraak kopen of afdwingen.<sup>299</sup> Dit wordt geïllustreerd door een juridisch medewerker in Kunduz:

*“As regards the impact of the Dutch mission in Kunduz, there was progress made at the time. We can say that now in 2018 maybe 50% of that progress remains. The impact of the technical progress made at the provincial level was limited due to weak overarching systems and institutions to protect and support that progress in the long run. All the resources and capacity is often misused for political purposes due to power dynamics in the wider system and at higher levels. We have the capacity, we have the resources in the justice sector, they just aren’t used properly.”<sup>300</sup>*

## 6.3.3 Toegang tot formele rechtssysteem

In algemene zin is de toegang tot het formele recht sinds 2014 sterk afgenomen, aangezien in de vele gebieden onder controle van de Taliban mensen alleen nog terecht kunnen bij de Talibanrechtspraak of informele rechtspraak wanneer ze niet willen of kunnen afreizen naar een door de overheid gecontroleerd gebied. In Kunduz-stad en Aliabad heeft de toename van het aantal advocaten de toegankelijkheid van het formele rechtssysteem wellicht iets verbeterd, maar een grote barrière voor veel mensen zijn de hoge kosten ervan en de beperkte beschikbaarheid van gratis rechtsbijstand.<sup>bq</sup>

Voor vrouwen is de toegang tot het formele rechtssysteem nog lastiger. Er zijn kleine stappen gezet, zoals het feit dat er nu ook vrouwelijke advocaten zijn; in een samenleving waarin de interactie tussen vrouwen en mannen beperkt hoort te zijn tot de eigen familie, is dit belangrijk. Bovendien, zo stellen geïnterviewden in Afghanistan, is de behandeling van vrouwen in het rechtssysteem in vergelijking met de tijd van vóór de missie iets verbeterd door toenemende druk van media en civil society-organisaties.<sup>301</sup>

<sup>bq</sup> AIBA, Women for Afghan Women, en The Department of Justice verschaffen wel gratis rechtsbijstand, maar niet genoeg om in de behoefte te voorzien. Zie McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 62-65.



Er zijn echter nog altijd grote culturele en institutionele barrières die de toegang tot het recht voor de meeste vrouwen in Kunduz beperken. Zo zijn er nog veel voorbeelden van ongelijke behandeling in het rechtssysteem, of het uitoefenen van druk op vrouwen door medewerkers in het rechtssysteem om een zaak niet aanhangig te maken bij een rechter.<sup>br</sup> Ook heeft de afname van het aantal gebieden onder overheidscontrole voor vrouwen nog meer dan voor mannen de toegang tot het recht belemmerd, omdat de culturele norm dat vrouwen niet alleen horen te reizen het voor hen moeilijker maakt naar een gebied met formele rechtsinstanties te gaan. Een vrouwenrechtenmedewerkster in de provincie Kunduz zei bijvoorbeeld:

*“The court is in Kunduz City. It’s difficult for women to travel. They need to go with a mahram [male chaperone]. Often it’s that same man that’s abusing her. I have to beg and plead to get anything done. It’s a nightmare. For example we had a case of rape here in the district. The woman came to report it, but in the end she got detained, then sent to live with the brother of the man who raped her.”<sup>302</sup>*

### 6.3.4 Kennis over en vertrouwen in het formele rechtssysteem onder de bevolking

Net als ten aanzien van de kennis van mensen over de politie werd in interviews in Afghanistan gezegd dat de kennis van mensen van hun rechten en het rechtssysteem door uiteenlopende factoren is verbeterd in vergelijking met de situatie vóór de internationale missies (zie paragraaf 6.1.2) – in ieder geval in districten onder overheidscontrole.

Of het vertrouwen in het formele rechtssysteem sinds de missieperiode is gegroeid is moeilijker aan te tonen.<sup>303</sup> Wel is duidelijk dat mensen het formele rechtssysteem nog altijd zien als één van de mogelijke routes voor conflictbeslechting, en per situatie bekijken welk rechtssysteem hun belangen het beste dient.

---

<sup>br</sup> Voor meer details, zie Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par. 5.7.4 en McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par. 4.3.8.

## 7 Conclusie en aanbevelingen

### 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 de internationale 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. In een bezoek aan het centrum in november 2018 werd gerapporteerd dat men deels nog steeds hetzelfde curriculum gebruikt als in 2011-2013, maar dat in extra wapen-training is voorzien. Ook bestaat er een mobiel trainingsteam dat geïnspireerd is op de Nederlandse POMLTs en worden nog steeds alfabetiseringscursussen aangeboden.
- Binnen het rechtsstaatprogramma zijn van de mede door Nederland ondersteunde organisatie AIBA de meest concrete langeretermijnresultaten zichtbaar: AIBA functioneert nog steeds in Kunduz-stad, en het aantal hier geregistreerde advocaten is gestegen van 21 in 2011 naar 101, onder wie 14 vrouwen. Daarnaast vinden er onder begeleiding van GIZ nog steeds community policing-bijeenkomsten plaats met de bevolking. Van andere initiatieven van destijds, zoals de initiatieven gericht op het bevorderen van de samenwerking tussen politie en openbaar aanklagers, is nu weinig tot niets terug te vinden.
- Hoewel de kwaliteit van de politie en het rechtssysteem in Kunduz nu beter is dan vóór de internationale trainingsmissies, is het functioneren van beide sinds 2014 weer achteruitgegaan. Door de hernieuwde opkomst van de Taliban hebben de politie en het formele rechtssysteem geen of nauwelijks controle over grote delen van de provincie. Daar waar de formele overheid nog wel de macht heeft, waaronder in Kunduz-stad, is de politie veelal bezig met militaire acties tegen de Taliban en andere gewapende groeperingen, en wordt de werking van het formele rechtssysteem bemoeilijkt door de slechte veiligheidssituatie.

Nederlandse aandachtsgebieden als community policing en mensenrechten – waaronder de rechten van vrouwen – zijn mede hierdoor naar de achtergrond verdwenen.

- Behalve de verslechterde veiligheidssituatie in Kunduz zijn wijdverbreide corruptie, nepotisme, en inmenging van politici en andere invloedrijke spelers binnen de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak ook debet aan de beperkte vooruitgang. Daarnaast gelden 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 Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz werd primair ingegeven door de wens van het kabinet om na de beëindiging van de Nederlandse missie in 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 rechtspraak 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 verslechtering van de 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 in Kunduz 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 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, waaraan Nederland op verzoek van de NAVO bijdroeg en 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. In totaal werden hierbij acht trainers getraind.
- 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 Mol en de Nederlandse KMar-trainers om ook agenten van andere onderdelen van de ANP te mogen trainen.
- Hoewel dergelijke voorwaarden de uitvoering van de missie bemoeilijkten, speelden uitgezonden KMar-trainers en EUPOL-mentoren 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.



**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

- Vrijwel de gehele missieperiode ontbrak het aan voldoende Afghaanse agenten van het lagere kader om te kunnen trainen. Hierdoor was er niet genoeg werk voor de uitgezonden Nederlandse KMar-trainers en militairen. Dit vloeide deels voort uit de aan de Kamer toegezegde beperkende missievoorwaarden, en deels ook uit vooraf al bekende omstandigheden, zoals het 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 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 Kamer werd gedaan 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, rechtsspraak en advocatuur – als de samenwerking hiertussen te versterken. Ook had de missie oog voor het informele rechtssysteem.
- 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-)conflict gebieden. Ze sloot ook goed aan bij de Afghaanse juridische context, al bleek het in de praktijk moeilijk bepaalde ketenonderdelen – met name de politie en het Openbaar Ministerie – goed samen te laten werken. De ketenbenadering werd dan ook 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.

## 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 rapportagelijijn, 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 rapportagelijijnen 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 dat het ontwerp en de presentatie van de missie expliciet aandacht besteden aan eventuele verschillen in geldende voorwaarden en rapportagelijijnen. Transparantie hierover versterkt het onderlinge begrip tussen medewerkers van de verschillende onderdelen en voorkomt onrealistische verwachtingen.

## Plan voor missiedoel verbeteren situatie vrouwen bij de politie

- Er verstreek ongeveer een jaar tussen de eerste voorbereidingen en oriënterende bezoeken aan Kunduz en de daadwerkelijke start van de missie in juli 2011. Toch lag er tijdens deze start nog geen plan klaar om de situatie voor politievrouwen in de provincie Kunduz te verbeteren, hoewel dit wel een formeel missiedoel was.
- Ook waren er weinig vrouwelijke tolken en was het overgrote deel van de Nederlandse uitgezonden 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.



## Zesmaandelijke rotaties

- De uitvoering van de missie werd volgens velen belemmerd door de zesmaandelijke 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 zesmaandelijke 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.



# Annex 1 Methodologie interviews met betrokkenen uit Nederland en Duitsland

**Twee belangrijke onderdelen van het onderzoek waren interviews met betrokkenen in Afghanistan, en interviews met betrokkenen uit Nederland en Duitsland. Een beschrijving van de gebruikte methode van de interviews in Afghanistan staat in de aparte publicatie ‘Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions’.<sup>bs</sup> Hier volgt een beschrijving van de interviews met betrokkenen uit Nederland en Duitsland.**

## Afname van interviews

De interviews zijn afgenomen door leden van het onderzoeksteam van IOB. Bij de interviews waren geen andere mensen aanwezig. Deelname aan een interview geschiedde op geheel vrijwillige basis. De meeste interviews zijn in persoon gehouden, maar een aantal is telefonisch of via videoconferentie verricht, bijvoorbeeld omdat geïnterviewden in het buitenland wonen. Veel van de interviews vonden plaats op het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar een aantal ook op de werklocatie van geïnterviewden.

## Selectie geïnterviewden

De namen en contactgegevens van geïnterviewden zijn op verschillende manieren gevonden. Zo werden leden van de onderzoeksreferentiegroep gevraagd om namen aan te dragen van betrokkenen bij de missie, en indien mogelijk contactgegevens. Ook werden namen en contactgegevens gevonden in overheidsdocumenten en emailverkeer uit de missietijd. Tot slot werd geïnterviewden gevraagd suggesties te doen voor andere mensen om te interviewen.

Bij de selectie van geïnterviewden werd gezorgd dat er een ruime vertegenwoordiging was van betrokkenen bij alle onderdelen van de missie: de ISAF-politietraining (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie), de EUPOL-politiemissie (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid), en het rechtsstaat-programma (onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken).

Ook is gezorgd voor vertegenwoordiging vanuit de verschillende functies, alle missie-perioden, inclusief de missie-aanloop, en voor vertegenwoordiging van zowel mensen die destijds in Nederland betrokken waren, als mensen die gestationeerd waren in Afghanistan. Daarnaast is een klein aantal politici en een klein aantal betrokkenen vanuit Duitsland geïnterviewd.

Nagenoeg alle mensen die werden gevraagd voor een interview stemden hiermee in. In totaal zijn 118 betrokkenen vanuit Nederland en Duitsland geïnterviewd.

## Twee interviewrondes

De interviews vonden plaats in twee rondes. De eerste ronde bevatte het merendeel van de interviews, en ging vooraf aan het analyseren van de resultaten en schrijven van de eerste versie van het rapport. Vervolgens had de tweede ronde als doel om nog onzekere of ontbrekende informatie bij een aantal additionele geïnterviewden te verifiëren.

## Semigestructureerde, kwalitatieve interviews

De interviews waren semigestructureerd: er werd voorafgaand aan elk interview een lijst met onderwerpen en vragen opgesteld, maar de precieze onderwerpen die daadwerkelijk werden besproken hingen af van de rol en ervaring van de respondent tijdens de missie, die soms pas tijdens het interview duidelijk werden. Interviewers stelden veelal open vragen naar de ervaringen van de geïnterviewden, zoals wat er volgens hen goed en minder goed ging tijdens de missie. In de tweede, aanvullende interviewronde werd een

<sup>bs</sup> Het onderzoek is te raadplegen via: [www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz](http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz).



kleiner aantal vragen gesteld en waren de vragen meer toegespitst op specifieke zaken die in de analyse naar boven kwamen en die de onderzoekers nog extra wilden controleren.

Aangezien niet aan alle geïnterviewden dezelfde vragen zijn gesteld, kunnen de interviews niet gebruikt worden om kwantitatieve uitspraken te doen (in de trant van: '84 van de 118 geïnterviewden zeiden dat...'). Om dezelfde reden is in het rapport niet aangegeven hoeveel geïnterviewden een bepaalde uitspraak deden. Dit zou ten onrechte de suggestie wekken dat een uitspraak gedaan door bijvoorbeeld twintig mensen meer geldingskracht heeft dan een uitspraak van vijftien mensen, terwijl niet alle onderwerpen met alle geïnterviewden zijn besproken. Wel is in eindnoten een beschrijving gegeven van de interviewrespondenten die een bepaalde uitspraak deden, zoals bij welke onderdelen van de missie ze betrokken waren en hun rollen.

### Opnames en analyse

In de eerste interviewronde werd aan geïnterviewden toestemming gevraagd voor het opnemen van het interview, en vrijwel alle geïnterviewden stemden hiermee in. De opnames werden vervolgens teruggeluisterd en de bevindingen ingevoerd en gecodeerd met het kwalitatieve analyseprogramma Maxqda. In de tweede ronde werden geen opnames gemaakt, maar maakten de interviewers aantekeningen die zij vervolgens uitwerkten in een verslag.

### Citaten

Dit rapport bevat een aantal citaten van geïnterviewden. Deze dienen ter illustratie van bevindingen die gebaseerd zijn op meerdere interviews en/of andere bronnen. De citaten zijn zoveel mogelijk gebaseerd op de letterlijke bewoordingen van interviewrespondenten, maar bij de meeste citaten zijn kleine aanpassingen gemaakt om er lopende zinnen van te maken of om de anonimiteit van de geïnterviewde te beschermen. In hoofdstuk zes is gebruikgemaakt van citaten afkomstig uit interviews in Afghanistan. Het betreft in deze gevallen citaten die door de onderzoeker zijn vertaald uit het Dari.<sup>bt</sup>

Mensen die worden geciteerd is hiervoor om toestemming gevraagd. Hun naam is echter niet vermeld bij het citaat uit overwegingen van vertrouwelijkheid.

---

<sup>bt</sup> Zie voor verdere toelichting: McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions.

## Annex 2 Lijst geïnterviewden

In totaal zijn 118 betrokkenen uit Nederland en Duitsland geïnterviewd, waarvan de namen hieronder staan vermeld.

Hierbij zijn drie opmerkingen van belang:

- Alle geïnterviewden is voorafgaand aan het interview om toestemming gevraagd voor deze naamsvermelding. Vrijwel iedereen stemde hiermee in; vier geïnterviewden gaven echter aan anoniem aan het onderzoek mee te willen werken en zijn niet op de lijst vermeld.
- In de onderstaande lijst is opgenomen welke functie de geïnterviewden tijdens de missie bekleedden, en namens welk departement of welke organisatie. Uit confidentialiteitsoverwegingen wordt in de hoofdttekst van dit rapport uitsluitend verwezen naar meer algemene functiegroepen<sup>bu</sup> in verwijzingen naar interviews als bronvermelding. Hierin is geen onderscheid gemaakt naar senioriteitsniveau. Waar in het rapport in de bronvermelding gerefereerd wordt aan bijvoorbeeld een medewerker van Defensie, kan dit dus evengoed een senior of coördinerend medewerker of een directeur betreffen.
- Van KMar-trainers en militaire stafleden in een meer uitvoerende functie die destijds in Afghanistan gestationeerd waren is de naam weggelaten, ook als zij wel toestemming hebben gegeven voor het vermelden van hun naam op de lijst. Hiertoe is besloten uit veiligheidsoverwegingen, bijvoorbeeld omdat sommigen in de toekomst mogelijk weer in Afghanistan of elders ingezet zullen worden. De namen van militaire commandanten die een meer publieke functie vervulden zijn wel vermeld.

| Naam                      | Functie tijdens missie | Departement/organisatie           |
|---------------------------|------------------------|-----------------------------------|
| Alberse, H.S., Msc        | Beleidsmedewerker      | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Andriessen, J.H.L.M., drs | Directeur              | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Annevelink, J.C., Kolonel | Adviseur               | UNAMA                             |

| Naam                                | Functie tijdens missie                                                      | Departement/organisatie           |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Asch, van-Pieters, L.A.P.M., drs    | Adviseur Rechtsstaatopbouw, Hoofd Ontwikkelingssamenwerking Ambassade Kabul | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Blacquiere, J., Brigadegeneraal     | Hoofd Current Operations, Commandant Verkenningmissies                      | Ministerie van Defensie           |
| Bos, J., drs                        | Eerste Secretaris Politiek Militaire Zaken Ambassade Kabul                  | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Brinkman, M., Kolonel der Mariniers | Commandant Politietrainingsgroep                                            | Ministerie van Defensie           |
| Broeke, ten, H., drs                | Politicus VVD                                                               | Tweede Kamer                      |
| Brouns, J.M.A., Kolonel             | Hoofd J9 Civil Military Interaction                                         | Ministerie van Defensie           |
| Brouwer, H., MA                     | Adviseur                                                                    | EUPOL                             |
| Burg, van der, S.A., drs            | Civiel Vertegenwoordiger                                                    | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Busstra, M.J., Mr/dr                | Beleidsmedewerker                                                           | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Damen, B., Kolonel, mr              | Stafofficier Rule of Law                                                    | Ministerie van Defensie           |
| Deelman, P., mr                     | Deputy Head of EUPOL mission                                                | EUPOL                             |
| Dekkers, R.F., drs                  | Communicatie/Politiek Adviseur                                              | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Dieters, M., Luitenant-Kolonel      | Adviseur                                                                    | UNAMA                             |
| Eikelboom, A.R., drs                | Procesbegeleider CMD                                                        | TNO                               |
| Florax, J., EMPT                    | Adviseur                                                                    | EUPOL                             |
| Geus, de, S.W., MA                  | Beleidsmedewerker                                                           | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Geusebroek, M., drs                 | Beleidsmedewerker                                                           | Ministerie van Buitenlandse Zaken |

<sup>bu</sup> Hierbij zijn de geïnterviewden in elf functiegroepen gecategoriseerd: medewerker BZ, medewerker DEF, medewerker EUPOL/JenV, uitgezonden medewerker BZ, medewerker ZMA KAB, militair stafid, trainer KMar, gedetacheerde specialist, Duitse partner, politicus, Afghanistan expert.



| Naam                                    | Functie tijdens missie                                                          | Departement/organisatie                                            |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Goossens, S.J.P., Luitenant-Kolonel     | Politieadviseur                                                                 | Ministerie van Defensie                                            |
| Hachchi, W., drs                        | Politicus D66                                                                   | Tweede Kamer                                                       |
| Hagen, N., Inspecteur van politie       | Adviseur                                                                        | EUPOL                                                              |
| Hamouti, el, F.                         | Adviseur                                                                        | EUPOL                                                              |
| Hardeman, J., drs                       | Beleidsmedewerker                                                               | Ministerie van Justitie en Veiligheid                              |
| Hogerbrugge, L.A.P.M., drs              | Politiek Adviseur                                                               | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Jong, de, J.P.O., Kolonel der Mariniers | Commandant Politietrainingsgroep                                                | Ministerie van Defensie                                            |
| Jong, de, R., Brigadegeneraal           | Commandant Politietrainingsgroep                                                | Ministerie van Defensie                                            |
| Keijer, A.M., Kolonel/drs               | Adviseur                                                                        | UNAMA                                                              |
| Kirchner, M.                            | Project Director Rule of Law Programme                                          | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH |
| Kloth, S., drs                          | Politiek Adviseur                                                               | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Knegt, H., drs                          | Eerste Secretaris Politiek Militaire Zaken Ambassade Kabul                      | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Kooij, D.M., mr                         | Adviseur Rechtsstaatopbouw                                                      | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Koopmans, O.T., drs                     | Senior Adviseur Human Rights, Gender and Rule of Law, EU Special Representative | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Koreneef, H., drs                       | Beleidsmedewerker                                                               | Ministerie van Justitie en Veiligheid                              |
| Lambarts, T.W.M., drs                   | Adviseur Rechtsstaatopbouw                                                      | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Leeuwen, van, G.E.W., mr/mphil          | Civiel Vertegenwoordiger                                                        | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Ligtvoet, H., drs                       | Beleidsmedewerker                                                               | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Meertens, F., mr                        | Adviseur                                                                        | EUPOL                                                              |
| Middendorp, van T.A., Generaal bd       | Directeur Directie Operaties, Commandant der Strijdkrachten                     | Ministerie van Defensie                                            |
| Monster, M.M., drs                      | Beleidsmedewerker                                                               | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |

| Naam                                   | Functie tijdens missie                                     | Departement/organisatie                                            |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Mutsaers, E.A., Kapitein der Mariniers | Adviseur                                                   | EUPOL                                                              |
| Nijen Twilhaar, B.R.E.                 | Adviseur                                                   | EUPOL                                                              |
| Oppenheimer, Y., drs                   | Politiek Adviseur                                          | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Ormel, H.J., drs                       | Politicus CDA                                              | Tweede Kamer                                                       |
| Öz, M., dr                             | Hoofd Field Office                                         | EUPOL                                                              |
| Paal, van der, G.                      | Beleidsmedewerker                                          | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Pechtold, A., drs                      | Politicus D66                                              | Tweede Kamer                                                       |
| Peters, J.P.M., drs                    | Ambassadeur Ambassade Kabul                                | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Peters, M., mr                         | Politicus GroenLinks                                       | Tweede Kamer                                                       |
| Pfeffer, E. Luitenant-Generaal         | Commandant Regional Command - North Afghanistan            | Deutsche Bundeswehr                                                |
| Pfeifer, J.                            | Advisor Rule of Law                                        | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH |
| Procee, F., Msc                        | Beleidsmedewerker                                          | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Pronk, R.J.P., mr                      | Coordinator Task Force Afghanistan                         | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Rippens, F.C.M., Kolonel, M.A.         | Politie Adviseur                                           | Ministerie van Defensie                                            |
| Ritzema, J.                            | Hoofd Field Office                                         | EUPOL                                                              |
| Röder, T.J., dr                        | Schrijver Provincial Needs Assessment                      | Max Planck Foundation for International Peace and Rule of Law      |
| Rodrigues, J.V., drs                   | Eerste Secretaris Politieke Zaken en Recht Ambassade Kabul | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Roels, C., drs                         | Plaatsvervangend Ambassadeur Ambassade Kabul               | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Rossum, van, M.                        | Politiek Adviseur                                          | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Sabratzki, N., Oberst i.G.             | Commandant Provincial Reconstruction Team                  | Deutsche Bundeswehr                                                |
| Sap, J.C.M., drs                       | Politicus GroenLinks                                       | Tweede Kamer                                                       |
| Sastrowijoto, P.H., drs                | Beleidsmedewerker                                          | Ministerie van Buitenlandse Zaken                                  |
| Schoof, H.W.M., drs                    | Directeur-generaal                                         | Ministerie van Justitie en Veiligheid                              |



| Naam                                                | Functie tijdens missie                                                                                                       | Departement/organisatie                           |
|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Sjoerdsma, S.W., Msc                                | Beleidsmedewerker<br>Ontwikkelingssamenwerking<br>Ambassade Kabul. Politicus D66<br>(vanaf september 2012)                   | Ministerie van Buitenlandse<br>Zaken/Tweede Kamer |
| Smits, H.G.J.A.,<br>Brigadegeneraal                 | Commandant<br>Politietrainingsgroep                                                                                          | Ministerie van Defensie                           |
| Tholen, P.M., drs                                   | Hoofd Ontwikkelingssamen-<br>werking Ambassade Kabul                                                                         | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Timmermans, F.B.,<br>Hoofdinspecteur van<br>Politie | Adviseur                                                                                                                     | EUPOL                                             |
| Velde, van der, J., drs                             | Beleidsmedewerker                                                                                                            | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Ven, van de, J.W.R.,<br>Luitenant-Kolonel           | Defensie Attache Ambassade<br>Kabul                                                                                          | Ministerie van Defensie                           |
| Venema, A.P., drs                                   | Hoofd Directie Beleid                                                                                                        | Ministerie van Defensie                           |
| Vries, de, A.S.M., drs                              | Adviseur Rechtsstaatopbouw                                                                                                   | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Waltmans, J.H.A., drs                               | Plaatsvervangend Ambassadeur<br>Ambassade Kabul                                                                              | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Wessels, W., drs                                    | Politiek Adviseur                                                                                                            | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Wijgers, C.T.M., drs                                | Adviseur Rechtsstaatopbouw                                                                                                   | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Wolters, M.C., mr/drs                               | Civiel Vertegenwoordiger                                                                                                     | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Woude, van der, H.P., drs                           | Civiel Vertegenwoordiger                                                                                                     | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
| Zee, van der, N.J.E.,<br>Generaal-Majoor            | Commandant<br>Politietrainingsgroep                                                                                          | Ministerie van Defensie                           |
| Zeemeijer, M.E.P.,<br>Kolonel                       | Beleidsmedewerker                                                                                                            | Ministerie van Defensie                           |
| Zellenrath, M., drs                                 | Politiek Adviseur                                                                                                            | Ministerie van Buitenlandse Zaken                 |
|                                                     | Tijdens de missie in Kunduz<br>geplaatste trainers van de<br>Koninklijke Marechaussee en<br>militaire stafleden (aantal: 34) | Ministerie van Defensie                           |
|                                                     | Betrokkenen bij de missie die er<br>de voorkeur aan gaven niet te<br>worden vermeld op de<br>interviewlijst (aantal: 4)      |                                                   |

# Annex 3 Methodologie documentanalyse

In deze annex staat kort beschreven wat voor soort documenten geanalyseerd zijn voor dit IOB-onderzoek, en hoe deze zijn gebruikt.

## Interne documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Defensie, het ministerie van Justitie en Veiligheid, EUPOL en de Nationale Politie

Deze documenten geven voornamelijk een beeld van de interne besluitvorming en de voortgang van de missie en de onderlinge verhoudingen tussen de betrokken ministeries. Het betreft (concept)nota's, berichtenverkeer, interne evaluaties (o.a. van ngo's), emailverkeer en interne rapportages.

De IOB-onderzoekers hebben ook dossiers van de Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) en het Hoog-ambtelijk Overleg Afghanistan (HOA) bestudeerd. Aangezien deze documenten als staatsgeheim gerubriceerd zijn worden ze niet als bron geciteerd in het rapport. Wel hebben de onderzoekers bevindingen uit deze bronnen met andere bronnen geverifieerd.

De onderzoekers hadden toegang tot meer documenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) dan van de andere twee ministeries. BZ-documentatie en BZ-archieven konden ze direct zelf doorzoeken, terwijl de andere ministeries zelf een selectie van documenten aanreikten en op verzoek van IOB specifieke aanvullende documenten uit hun archief beschikbaar stelden. De onderzoekers hebben geconstateerd dat van alle drie de ministeries bepaalde documenten in de archieven ontbraken.

De financiële uitgaven aan de missie is een van de onderwerpen waarover de documentatie en archivering onvolledig bleken. Ondanks herhaaldelijk navragen bij verschillende afdelingen van de drie betrokken ministeries bleek het niet mogelijk de gemaakte kosten van de missie en de bijdragen per ministerie precies in kaart te brengen. Alleen het ministerie van Defensie kon een gedetailleerd overzicht van de eigen uitgaven verschaffen.

De onderzoekers hebben er voor gekozen om desondanks een overzichtsfiguur op te nemen met een inschatting van de gemaakte kosten per ministerie (zie figuur 6, paragraaf 3.2), gebaseerd op ramingen en eigen schattingen. IOB raadt de lezer aan de bij dit figuur genoemde kanttekeningen in acht te nemen.

## Kamerstukken/officialle beleidsstukken

Deze openbare stukken geven onder andere informatie over de doelen en het besluitvormingsproces van de missie, de voorwaarden waaraan de missie moest voldoen, en de informatievoorziening van de ministeries naar het parlement. Zowel tijdens de aanloop van de missie als tijdens de uitvoering ervan zijn verschillende Kamerbrieven verstuurd en voortgangsrapportages aan de beide Kamers verschenen.

## Evaluatierapporten ngo's en buitenlandse organisaties en overheden.

Tijdens de missie zijn verschillende ngo's gesteund om het rechtsstaatprogramma uit te voeren. Naast de bij de ministeries intern beschikbare rapportages zijn ook openbare publicaties van deze ngo's geanalyseerd. Tevens zijn openbare documenten van andere ngo's, internationale organisaties en overheden geraadpleegd die een beeld geven van de situatie in Kunduz en Afghanistan.

## Internationale wetenschappelijke literatuur

De IOB-onderzoekers hebben internationale wetenschappelijke literatuur geraadpleegd om een beeld te schetsen van de situatie in Afghanistan en om de onderzoeksvragen te ontwerpen en te helpen beantwoorden. Dit betrof geen uitgebreide analyse, aangezien IOB twee aparte literatuurstudies heeft laten verrichten door externe onderzoekers als onderdeel van dit onderzoek.



## Annex 4 Consultatiebijeenkomst

In aanvulling op de interviews heeft IOB op 11 september 2019 een consultatiebijeenkomst georganiseerd om de conceptaanbevelingen van deze post-missiebeoordeling aan te scherpen met medewerkers van de drie betrokken departementen (BZ, DEF en JenV) en de Nationale Politie. Dit betrof zowel medewerkers die tussen 2011-2013 bij de missie betrokken waren, als medewerkers die nu betrokken zijn bij missies gericht op het versterken van politie en rechtssystemen. Bij de uitnodigingen is rekening gehouden met een zo goed mogelijke representatie van de drie verschillende departementen. In totaal waren er zeventien deelnemers.

In korte interactieve sessies gaven de deelnemers per aanbeveling hun visie op de volgende vragen:

1. Op welke manier kan deze aanbeveling in de praktijk, bij een nieuwe missie, worden opgevolgd?
2. Wat zijn potentiële risico's/disablers voor het opvolgen van deze aanbeveling? Hoe zouden toekomstige ontwerpers van missies hier mee om moeten gaan?
3. Bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het opvolgen van deze aanbeveling bij een nieuwe missie?
4. Hoe kan IOB deze aanbeveling verder concretiseren?

De uitkomsten van deze bijeenkomst zijn door de onderzoekers meegenomen bij de formulering van de definitieve aanbevelingen in dit rapport. Hiervoor zijn suggesties van deelnemers geverifieerd met andere databronnen (interviews, onderzoeksrapporten, documentanalyse) om zo op basis van triangulatie tot eventuele herformuleringen te komen. Aangezien deelnemers onder 'Chatham House Rules'<sup>bv</sup> deelnamen aan de bijeenkomst, is hun inbreng – anders dan die van de geïnterviewden voor dit onderzoek – niet terug te herleiden tot hun functie.

---

<sup>bv</sup> Als een bijeenkomst onder Chatham House Rule plaatsvindt, staat het de deelnemers vrij om de in de bijeenkomst verkregen informatie te gebruiken, maar mogen zij noch de identiteit noch de affiliatie van sprekers of deelnemers vrijgeven. Zie [www.chathamhouse.org/chatham-house-rule](http://www.chathamhouse.org/chatham-house-rule).



# Eindnoten

- <sup>1</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013.
- <sup>2</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013.
- <sup>3</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 42.
- <sup>4</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie. 14 september 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 27 925, nr. 614.
- <sup>5</sup> Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers, p. 13.
- <sup>6</sup> Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers, p. 16.
- <sup>7</sup> O'Neill, W.G. (2005). Police reform in post-conflict societies: what we know and what we still need to know. *International Peace Academy*; Neuteboom, P. C. J. (2017). De onderbelichte politiefunctie van de Koninklijke Landmacht tijdens een security gap: De casus Uruzgan, *Militaire Spectator*, 186(11), p. 504.
- <sup>8</sup> Bayley, D. H. en Perito, R. M. (2010). *The police in war. Fighting, insurgency, terrorism and violent crime*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, p. 30.
- <sup>9</sup> European Union Committee. (2011). *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords, pp. 14-15.
- <sup>10</sup> Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers, p. 15.
- <sup>11</sup> Ministerie van Defensie (2011). International Security Assistance Force (ISAF), *Nederlands Instituut voor Militaire Historie Den Haag*.
- <sup>12</sup> Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers, p. 21; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, 3 juni 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 27 925, nr. 177.
- <sup>13</sup> Zie de artikel 100-brief: Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking. 22 december 2005. Kamerstukken II 2005-2006, 23 591, nr. 193.
- <sup>14</sup> Neuteboom, P. C. J. (2017). De onderbelichte politiefunctie van de Koninklijke Landmacht tijdens een security gap: De casus Uruzgan, *Militaire Spectator* 186(11), p. 504.
- <sup>15</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. 29 april 2010. Kamerstukken II 2009-2010, 32 123, nr. 124.
- <sup>16</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>17</sup> Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers, pp. 58-59.
- <sup>18</sup> Dimitriu, G. en De Graaf, B. (2016). Fighting the war at home: strategic narratives, elite responsiveness, and the Dutch mission in Afghanistan, 2006-2010, *Foreign Policy Analysis*, 12(1), 2-23; Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers, pp. 51, 130.
- <sup>19</sup> Interviews politici, medewerkers BZ, DEF; Interne documenten BZ.
- <sup>20</sup> Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers, p. 46, 60.
- <sup>21</sup> Motie van de leden Voordewind en Van Dam. 30 september 2009. Kamerstukken II 2009-2010, 27 925, nr. 361. Andere moties worden ingediend door het Kamerlid Peters (GroenLinks), Kamerlid Van Roon (PVV), de leden Van der Staaij, Pechtold, Nicolai en Verdonk (resp. van SGP, D66, VVD en ToN) en Van Bommel (SP).
- <sup>22</sup> Rasmussen, A.F. (4 februari 2010). The full text of a letter of NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen to Dutch Prime Minister Jan Peter Balkenende, regarding a new Dutch mission in Uruzgan province, Afghanistan; Eijsvogel, J. (8 februari 2010). Afghanistan is pas het begin, zegt NAVO-chef. *NRC Handelsblad*.
- <sup>23</sup> Rutte, M. en Verhagen, M. J. M. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA, p. 8. 30 september 2010. Regeerakkoord voor de periode 2010-2012.
- <sup>24</sup> Eijsvogel, J. en Van Outeren, E. (29 juni 2013). Kunduz werd nooit serieus genomen. *NRC Handelsblad*.
- <sup>25</sup> Interviews politici.
- <sup>26</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415.
- <sup>27</sup> Ministerie van Defensie (2011). International Security Assistance Force (ISAF), *Nederlands Instituut voor Militaire Historie Den Haag*.
- <sup>28</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415.
- <sup>29</sup> Interviews met politici en medewerkers BZ.
- <sup>30</sup> Interviews politici.
- <sup>31</sup> Zie voor een overzicht Bijlage 1. 27 april 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 426, blg-110279.
- <sup>32</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 27 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 419.
- <sup>33</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>34</sup> Intern document BZ.
- <sup>35</sup> Verslag van een Algemeen Overleg. 7 juni 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 427.
- <sup>36</sup> Verslag van een Algemeen Overleg. 4 mei 2012. Kamerstukken II 27 925, nr. 460; Interview politicus; Van Outeren, E. (11 april 2012). Verwarde Kamer zet Kunduz-foutje van minister Hillen recht. *NRC Handelsblad*.
- <sup>37</sup> Interviews met medewerkers BZ, DEF, EUPOL/JenV.
- <sup>38</sup> Comprehensive mission design for integrated police training mission in Afghanistan, 2011, pp. 45-46.
- <sup>39</sup> Lijst van vragen en antwoorden. 24 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 418.
- <sup>40</sup> Comprehensive mission design for integrated police training mission in Afghanistan.
- <sup>41</sup> Comprehensive mission design for integrated police training mission in Afghanistan.
- <sup>42</sup> Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 30 juni 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 430.



- 43 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 17.
- 44 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 16-17.
- 45 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 14-20.
- 46 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 14-15; Perito, R. M. (2009). Afghanistan's police: the weak link in security sector reform. *United States Institute of Peace*, Special report 227, p. 7.
- 47 Interne documenten BZ.
- 48 Perito, R. M. (2009). Afghanistan's police: the weak link in security sector reform. *United States Institute of Peace*, Special report 227, p. 9; interne documenten BZ.
- 49 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 24; Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law. (2013). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province 2012-2013 version, p. 25.
- 50 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 26.
- 51 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 26.
- 52 Intern document BZ.
- 53 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 28-30; intern document BZ.
- 54 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 37-39, 41; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 36-37.
- 55 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 30-31; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province, pp. 15-16.
- 56 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 44.
- 57 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province, p. 17.
- 58 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 46-47; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province, p. 17.
- 59 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province, p. 13.
- 60 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province, pp. 17, 24.
- 61 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 57.
- 62 Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province, p. 23.
- 63 Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 59.
- 64 Comprehensive mission design for integrated police training mission in Afghanistan, 2011.
- 65 Intern document BZ; Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 6.
- 66 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415, p. 3.
- 67 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415, p. 3.
- 68 ANP Initial Police Training Course, Curriculum for Initial Education of the Patrolmen.
- 69 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 18.
- 70 Koninklijke Marechaussee, Advanced Patrolmen Course (ANP).
- 71 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 19.
- 72 Interne documenten DEF.
- 73 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 18.
- 74 GLZ-PIU Literacy Unit ANP Literacy Programme. (december 2012). Report on occurring changes through literacy among the Afghan National Police and its relation with the surrounding population, pp. 5-6.
- 75 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 21.
- 76 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 19; Interviews trainers KMar en militaire stafleden.
- 77 Comprehensive mission design for integrated police training mission in Afghanistan, 2011, pp. 22-23, Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 20.
- 78 Interview medewerker EUPOL/JenV; Intern document EUPOL.
- 79 Koninklijke Marechaussee, Advanced Patrolmen Course (ANP), pp. 124-128.
- 80 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 18; Interviews trainers KMar.
- 81 Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 18.
- 82 Specifieke lessen genoemd in ANP Initial Police Training Course, Curriculum for Initial Education of the Patrolmen; Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 17.
- 83 Interviews militaire stafleden, trainers KMar, medewerkers EUPOL/JenV, gedetacheerde specialist.
- 84 Interview militair staflid.
- 85 Intern document EUPOL.



- <sup>86</sup> Interview uitgezonden medewerker BZ; medewerker EUPOL/JenV.
- <sup>87</sup> Interviews medewerkers BZ, uitgezonden medewerkers BZ, militaire stafleden, trainers KMar; Interne documenten BZ, DEF.
- <sup>88</sup> Intern document EUPOL; Zie ook: European Union Committee. (2011). *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords; European Court of Auditors. (2015). Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results. Luxembourg: *Publications Office of the European Union*.
- <sup>89</sup> Intern document EUPOL.
- <sup>90</sup> Intern document EUPOL.
- <sup>91</sup> Interne documenten EUPOL; Interviews medewerkers EUPOL/JenV.
- <sup>92</sup> Intern document EUPOL.
- <sup>93</sup> Comprehensive mission design for integrated police training mission in Afghanistan, 2011; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 30 juni 2011, Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 430; Intern document BZ.
- <sup>94</sup> Intern document EUPOL; Intern document BZ.
- <sup>95</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, militair staflid; Intern document EUPOL.
- <sup>96</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 25.
- <sup>97</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 27; Interviews uitgezonden medewerkers BZ, Duitse partners.
- <sup>98</sup> Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province, p. 17.
- <sup>99</sup> Interne documenten BZ; Interviews medewerkers BZ, Duitse partners.
- <sup>100</sup> Intern document BZ; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). Narrative Project Report part 3, Special criminal law training for judges, prosecutors and related institutions and professionals; Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 26.
- <sup>101</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>102</sup> Intern document BZ; Cooperation for Peace and Unity (1 juni 2013). Building Peace Locally Annual Report.
- <sup>103</sup> The Asia Foundation (7 september 2014). Final Progress Report August 2011-July 2014.
- <sup>104</sup> The Asia Foundation (7 september 2014). Final Progress Report August 2011-July 2014.
- <sup>105</sup> Afghan Education Production Organization. (10 november 2014). Civic education through regional radio and theatre performance: Final narrative report for the Royal Netherlands Embassy 1 September 2011 to 31 July 2014.
- <sup>106</sup> Interviews militaire stafleden, uitgezonden medewerkers BZ, medewerker BZ, medewerker ZMA KAB.
- <sup>107</sup> Interviews medewerkers BZ, trainers KMar, militaire stafleden, uitgezonden medewerker BZ, gedetacheerde specialist.
- <sup>108</sup> Intern document BZ.
- <sup>109</sup> Intern document BZ; Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 15; Interviews medewerkers DEF, BZ.
- <sup>110</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ; Intern document BZ.
- <sup>111</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>112</sup> Interne documenten BZ, DEF, EUPOL.
- <sup>113</sup> Interne documenten UNAMA.
- <sup>114</sup> Intern document BZ; Motie van het lid Sjoerdsma c.s. 10 juni 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 27 925, nr. 491.
- <sup>115</sup> Interne documenten UNAMA, BZ.
- <sup>116</sup> Interne documenten DEF; Interviews medewerkers DEF, BZ, militair staflid.
- <sup>117</sup> Interviews trainers KMar, militair staflid; intern document DEF.
- <sup>118</sup> Intern document DEF; Interviews medewerkers BZ en DEF, militair staflid.
- <sup>119</sup> Interviews trainers KMar, militaire stafleden, medewerkers ZMA KAB, medewerkers DEF, EUPOL/JenV, BZ, uitgezonden medewerkers BZ.
- <sup>120</sup> Interne documenten BZ, DEF.
- <sup>121</sup> Interviews trainers KMar, Duitse partners, militaire stafleden.
- <sup>122</sup> Interne documenten DEF; Interviews militaire stafleden, trainers KMar, medewerkers ZMA KAB, medewerkers EUPOL/JenV, uitgezonden medewerker BZ.
- <sup>123</sup> Interne documenten DEF, BZ; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 31.
- <sup>124</sup> Interviews trainers KMar, medewerkers ZMA KAB, militaire stafleden; Interne documenten DEF
- <sup>125</sup> Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. 7 juni 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 428; Intern document DEF; Interviews trainers KMar, militaire stafleden.
- <sup>126</sup> Intern document BZ; Interviews trainers KMar, medewerkers EUPOL/JenV, militair staflid, uitgezonden medewerker BZ.
- <sup>127</sup> Interviews medewerkers DEF, trainers KMar, militair staflid, uitgezonden medewerker BZ; Interne documenten BZ; Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. 7 juni 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 428.
- <sup>128</sup> Interviews trainers KMar; medewerkers Defensie en EUPOL/JenV, medewerkers ZMA KAB; Intern document BZ.
- <sup>129</sup> Intern document DEF; Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie, van Defensie en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 5 oktober 2011. Kamerstukken II 2011-2012, 27 925, nr. 437.
- <sup>130</sup> Interviews trainers KMar, uitgezonden medewerkers BZ; Intern document DEF.
- <sup>131</sup> Interview trainer KMar.
- <sup>132</sup> Interne documenten DEF; Interviews trainers KMar, militaire stafleden.
- <sup>133</sup> Interne documenten DEF; Interviews militair staflid, medewerker BZ.
- <sup>134</sup> Interviews trainers KMar, uitgezonden medewerkers BZ, militair staflid.
- <sup>135</sup> Interview trainer KMar.
- <sup>136</sup> Interne documenten BZ, JenV en DEF.
- <sup>137</sup> Interviews trainers KMar, uitgezonden medewerkers BZ, militaire stafleden, medewerkers ZMA KAB, medewerkers BZ, EUPOL/JenV, politici.
- <sup>138</sup> Interne documenten BZ, JenV en DEF.
- <sup>139</sup> Medewerker EUPOL/JenV.
- <sup>140</sup> Interviews trainers KMar, medewerkers ZMA KAB, medewerkers DEF en BZ, militaire stafleden, uitgezonden medewerker BZ, medewerkers EUPOL/JenV; Interne documenten BZ.
- <sup>141</sup> Interviews trainers KMar, medewerkers DEF, BZ, EUPOL/JenV.
- <sup>142</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 27; McEvoy, M. (2019). Integrated Police



- Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par. 5.1.
- <sup>143</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 19; Interviews met trainers KMar, militaire stafleden, medewerker DEF.
- <sup>144</sup> Koninklijke Marechaussee, Advanced Patrolmen Course (ANP); Interne documenten JenV, DEF; Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 22; Interviews trainers KMar.
- <sup>145</sup> Interne documenten DEF.
- <sup>146</sup> Interne documenten DEF; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 39-41; Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 20; Interviews met uitgezonden medewerkers BZ, trainers KMar, medewerker BZ, gedetacheerde specialist.
- <sup>147</sup> European Union Committee. (2011). *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords, summary; Intern document EUPOL; interviews medewerkers EUPOL/JenV.
- <sup>148</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par 5.1; Interviews uitgezonden medewerkers BZ, militaire stafleden, medewerkers BZ, DEF, EUPOL/JenV.
- <sup>149</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV.
- <sup>150</sup> Intern document EUPOL; Interviews medewerkers EUPOL/JenV, uitgezonden medewerkers BZ, gedetacheerde specialist, militair stafid.
- <sup>151</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV.
- <sup>152</sup> Interviews uitgezonden personeel BZ, trainers KMar, militaire stafleden, gedetacheerde specialisten, medewerkers ZMA KAB, medewerkers EUPOL/JenV, DEF, BZ.
- <sup>153</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, uitgezonden medewerkers BZ, militair stafid, medewerker ZMA KAB.
- <sup>154</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV.
- <sup>155</sup> Medewerker EUPOL/JenV.
- <sup>156</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, gedetacheerde specialisten, medewerker BZ, medewerker ZMA KAB; European Union Committee. (2011). *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords, pp. 16-17, 28; Felke, M. (2010). German experiences in police building in Afghanistan. GRIPS Policy Research Center; European Court of Auditors. (2015). Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results. Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 7-9, 17.
- <sup>157</sup> European Court of Auditors. (2015). *Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. pp. 8, 15-17; European Union Committee. (2011). *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords, pp. 28-30.
- <sup>158</sup> Interviews militair stafid, gedetacheerde specialist; Intern document JenV.
- <sup>159</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, gedetacheerde specialist.
- <sup>160</sup> Interviews medewerkers ZMA KAB, uitgezonden medewerker BZ, medewerker BZ; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). *Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province*.
- <sup>161</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 30.
- <sup>162</sup> Bevinding voortkomend uit: 'final evaluations' of 'narrative reports' van: The Asia Foundation, Cooperation for Peace and Unity, Afghan Education Project Organization, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law; interne documenten BZ.
- <sup>163</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers BZ, Duitse partners, interne documenten BZ.
- <sup>164</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ, medewerker BZ, militair stafid.
- <sup>165</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ.
- <sup>166</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers BZ, medewerkers ZMA KAB, militaire stafleden, Duitse partners.
- <sup>167</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ, militaire stafleden, medewerkers BZ, DEF, EUPOL/JenV, trainers KMar, medewerkers ZMA KAB, Duitse partners.
- <sup>168</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, pp. 6, 39; Interviews uitgezonden medewerkers BZ, militaire stafleden, medewerkers EUPOL/JenV.
- <sup>169</sup> Interview militair stafid.
- <sup>170</sup> Interviews, militaire stafleden, uitgezonden medewerkers BZ, trainers KMar, gedetacheerde specialisten, medewerkers BZ, EUPOL/JenV, DEF.
- <sup>171</sup> Interviews militaire stafleden, uitgezonden medewerkers BZ, trainers KMar, gedetacheerde specialisten, medewerkers BZ, EUPOL/JenV, DEF.
- <sup>172</sup> Interviews uitgezonden medewerkers EUPOL, BZ, DEF, medewerker BZ.
- <sup>173</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, trainers KMar; Intern document DEF.
- <sup>174</sup> Trainer KMar.
- <sup>175</sup> Interviews gedetacheerde specialisten.
- <sup>176</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ, trainers KMar, medewerkers ZMA KAB, gedetacheerde specialisten.
- <sup>177</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par 5.2.3; Interviews uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers ZMA KAB, trainers KMar, gedetacheerde specialisten, Duitse partners, militair stafid, medewerkers BZ, EUPOL/JenV.
- <sup>178</sup> Interne documenten BZ; Interviews medewerker BZ.
- <sup>179</sup> Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, p. 17.
- <sup>180</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415, p. 7; European Union Committee. (2011). *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords, pp. 16-18; United States Government Accountability Office. (2009). Afghanistan security: U.S. Programs to further reform Ministry of Interior and National Police challenged by lack of military personnel and Afghan cooperation. Washington D.C: *House of Representatives*, pp. 24-25.
- <sup>181</sup> Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013, p. 19; Interviews trainers KMar, militaire stafleden.
- <sup>182</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, DEF, BZ.
- <sup>183</sup> European Court of Auditors. (2015). *Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, pp. 7-9, 28.



- <sup>184</sup> Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, p. 11, 24. Dit werd ook herhaaldelijk genoemd in interviews met betrokkenen bij alle drie de onderdelen van de missie, zowel medewerkers in Den Haag als naar Afghanistan uitgezonden medewerkers.
- <sup>185</sup> Interviews medewerkers BZ en DEF, uitgezonden medewerkers BZ, militair stafid.
- <sup>186</sup> Interviews medewerkers BZ en DEF, uitgezonden medewerkers BZ, trainers KMar, militair stafid.
- <sup>187</sup> Interview medewerker DEF.
- <sup>188</sup> Interviews medewerkers ZMA KAB, trainers KMar, militair stafid; interne documenten BZ, DEF.
- <sup>189</sup> Interviews trainers KMar, militair stafid; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 72-73.
- <sup>190</sup> Interviews trainers KMar, medewerkers BZ, gedetacheerde specialisten.
- <sup>191</sup> Tardy, T. (2017). EUPOL Afghanistan 2007/16: Mission Impossible? *European Institute for Security Studies*, pp. 2-3; onderschreven in European Court of Auditors. (2015). Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results. Luxembourg: *Publications Office of the European Union*, pp. 24-25, 28.
- <sup>192</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, medewerkers ZMA KAB, gedetacheerde specialist.
- <sup>193</sup> Interviews medewerkers BZ, EUPOL/JenV.
- <sup>194</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, gedetacheerde specialisten, uitgezonden medewerkers BZ, militaire stafleden; Interne documenten EUPOL.
- <sup>195</sup> Trainers KMar, uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers DEF, medewerkers EUPOL/JenV, BZ, medewerker ZMA KAB.
- <sup>196</sup> Interview trainer KMar.
- <sup>197</sup> Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). *Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province*; Interviews medewerker ZMA KAB, medewerkers BZ.
- <sup>198</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ.
- <sup>199</sup> Intern document DEF.
- <sup>200</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers EUPOL/JenV, interne documenten EUPOL.
- <sup>201</sup> Interviews trainers KMar, militaire stafleden.
- <sup>202</sup> Interviews medewerkers BZ, medewerker ZMA KAB, uitgezonden medewerkers BZ.
- <sup>203</sup> Interviews medewerkers BZ, medewerker ZMA KAB, uitgezonden medewerkers BZ.
- <sup>204</sup> Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, pp. 11-12, 24.
- <sup>205</sup> Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). *Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province*, pp. 8-11.
- <sup>206</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>207</sup> Intern document BZ.
- <sup>208</sup> ANP Initial Police Training Course, Curriculum for Initial Education of the Patrolmen
- <sup>209</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV.
- <sup>210</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>211</sup> Zie ook Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, pp. 7-12, 28.
- <sup>212</sup> Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, p. 18, 27.
- <sup>213</sup> Terpstra, N. en Dirckx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 21.
- <sup>214</sup> European Union Committee. (2011) *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords, pp. 16-17, 28; Riis Andersen, L. (2016). Afghanistan: lessons identified 2001-2014 Part I. *Danish Institute for International Studies*, pp. 76-79.
- <sup>215</sup> European Court of Auditors. (2015). Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results. Luxembourg: *Publications Office of the European Union*, p. 19.
- <sup>216</sup> Interviews militaire stafleden, uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers BZ, DEF, Duitse partners.
- <sup>217</sup> Trainers KMar, uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers EUPOL/JenV; Intern document DEF, Intern document BZ.
- <sup>218</sup> Interviews trainers KMar, gedetacheerde specialist; Intern document BZ.
- <sup>219</sup> Interview trainer KMar.
- <sup>220</sup> Interviews medewerkers ZMA KAB, medewerkers EUPOL/JenV, BZ.
- <sup>221</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, militaire stafleden, trainer KMar.
- <sup>222</sup> Interview militaire stafleden, medewerkers EUPOL/JenV, uitgezonden medewerkers BZ, trainers KMar.
- <sup>223</sup> Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, p. 22, 25.
- <sup>224</sup> Comprehensive mission design for integrated police training mission in Afghanistan, 2011; Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 30 juni 2011, Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 430.
- <sup>225</sup> Interviews met medewerker ZMA KAB, medewerkers BZ, uitgezonden medewerkers BZ, Duitse partners, militair stafid; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 75.
- <sup>226</sup> Interview uitgezonden medewerker BZ, onderschreven door medewerker EUPOL/JenV.
- <sup>227</sup> Interviews uitgezonden medewerkers BZ, medewerkers EUPOL/JenV, DEF, Duitse partner, trainer KMar; European Court of Auditors. (2015). Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results. Luxembourg: *Publications Office of the European Union*, p. 23.
- <sup>228</sup> Terpstra, N. en Dirckx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 30-31; Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). *Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province*, pp. 15-16.
- <sup>229</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, gedetacheerde specialist; interne documenten EUPOL, BZ.
- <sup>230</sup> Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, p. 18, 24; interviews politici, medewerkers BZ, DEF, EUPOL/JenV, uitgezonden medewerkers BZ, militaire stafleden.
- <sup>231</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415.
- <sup>232</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 76-77; Interviews trainers KMar, militaire stafleden, uitgezonden medewerkers BZ,



- medewerkers EUPOL/JenV, DEF, medewerker ZMA KAB, politicus.
- <sup>233</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par 5.2.1.
- <sup>234</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 76; Maass, C.D. en Rutting, T. (2011). Is Afghanistan on the brink of a new civil war? Possible scenarios and influencing factors in the transition process. *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, 21, pp. 1-4
- <sup>235</sup> Interview gedetacheerde specialist.
- <sup>236</sup> Interviews medewerkers BZ, uitgezonden medewerkers BZ; medewerker ZMA KAB; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 77.
- <sup>237</sup> Interviews medewerkers ZMA KAB.
- <sup>238</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415; intern document BZ.
- <sup>239</sup> Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*, p. 18, 24.
- <sup>240</sup> Medewerkers EUPOL/JenV, trainers KMar, uitgezonden medewerker BZ, Duitse partner; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par 5.2.1.
- <sup>241</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>242</sup> Interviews medewerkers BZ, DEF, militair stafid, trainer KMar.
- <sup>243</sup> Interviews militair stafid, trainer KMar, medewerkers DEF, EUPOL/JenV.
- <sup>244</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>245</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV; Intern document EUPOL.
- <sup>246</sup> Intern document EUPOL.
- <sup>247</sup> Interviews medewerkers EUPOL/JenV, gedetacheerde specialisten.
- <sup>248</sup> Interne documenten BZ.
- <sup>249</sup> Interne documenten BZ, maar zie ook: Beraadslagingen omtrent Motie van het lid Sjoerdsma c.s. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 258; Motie van de leden Eijssink en Bosma, 14 oktober 2014, TK vergaderjaar 2014-2015, 29521, nr. 262.
- <sup>250</sup> Motie van het lid Sjoerdsma C.S. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 258; Motie van het lid Sjoerdsma C.S. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 259.
- <sup>251</sup> Motie van het lid Van Hijum. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 261; Motie van de leden Eijssink en Bosma. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 262; Brief van de minister van Defensie. 28 juni 2016. Kamerstukken II 2015-2016, 29 251, nr. 316.
- <sup>252</sup> Interne documenten BZ; Interviews uitgezonden specialist, uitgezonden medewerker BZ, medewerkers ZMA KAB, medewerkers BZ, EUPOL/JenV.
- <sup>253</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 16-20.
- <sup>254</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review p. 19.
- <sup>255</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 19.
- <sup>256</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 30-31; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 27.
- <sup>257</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 38.
- <sup>258</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions Perceptions', p. 30.
- <sup>259</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions p. 31.
- <sup>260</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 30-38, 62.
- <sup>261</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 62.
- <sup>262</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, h. 4; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par. 4.1.
- <sup>263</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 5, p. 84.
- <sup>264</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 34.
- <sup>265</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 34.
- <sup>266</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 34. Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 35.
- <sup>267</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 36. Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 35.
- <sup>268</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 37.
- <sup>269</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 28 en Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par 4.3.4 en par 4.4.3.
- <sup>270</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 84.
- <sup>271</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 37-38. Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par. 4.4.
- <sup>272</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 37.
- <sup>273</sup> Voor meer details zie McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 31 en verder.
- <sup>274</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions p. 32.
- <sup>275</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 33.
- <sup>276</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 34-35.
- <sup>277</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 33.
- <sup>278</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 39.
- <sup>279</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 39; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par. 4.5.2.
- <sup>280</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 40.
- <sup>281</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 32.
- <sup>282</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 41-42; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 26.



- <sup>283</sup> Zie Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019) Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 34-35.
- <sup>284</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 42.
- <sup>285</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 8.
- <sup>286</sup> Zie voor meer informatie over deze methodologische problemen Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, pp. 40-41.
- <sup>287</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 40.
- <sup>288</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 69-70.
- <sup>289</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 6, 28-29; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 41.
- <sup>290</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 47-48.
- <sup>291</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par. 4.2; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par 4.3.5.
- <sup>292</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 52.
- <sup>293</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 52.
- <sup>294</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review p. 3, 52; McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 64.
- <sup>295</sup> Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par 5.4.2; Interview Afghanistan expert.
- <sup>296</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 51.
- <sup>297</sup> Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (2011). *Provincial Needs Assessment: Criminal Justice in Kunduz Province*, p. 11.
- <sup>298</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par. 4.3.5; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par. 5.3.7; Wardak, A. (2016). A decade and a half of rebuilding Afghanistan's justice system: an overview. *Van Vollenhoven Institute*, pp. 8-10.
- <sup>299</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, par 4.3.5; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, p. 51.
- <sup>300</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions p. 56.
- <sup>301</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 65-66.
- <sup>302</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, p. 64.
- <sup>303</sup> McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions, pp. 70-71; Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz Province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review, par 5.6.



## Lijst openbare bronnen<sup>bw</sup>

Bayley, D. H. en Perito, R. M. (2010). *The police in war. Fighting, insurgency, terrorism and violent crime*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Brief van de minister van Buitenlandse Zaken. 29 april 2010. Kamerstukken II 2009-2010, 32 123, nr. 124.

Brief van de minister van Defensie. 28 juni 2016. Kamerstukken II 2015-2016, 29 251, nr. 316.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 7 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 415.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 11 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 451.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie, van Veiligheid en Justitie, en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 27 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 419.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Veiligheid en Justitie, van Defensie en van de staatssecretaris van Buitenlandse Zake. 5 oktober 2011. Kamerstukken II 2011-2012, 27 925, nr. 437.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking. 22 december 2005. Kamerstukken II 2005-2006, 23 591, nr. 193.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking. 28 oktober 2008. Kamerstukken II 2008-2009, 27 925, nr. 325.

Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie. 14 september 2017. Kamerstukken II 2016-2017, 27 925, nr. 614.

Brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken. 7 juni 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 428.

Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. 30 juni 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 430.

Dimitriu, G. en De Graaf, B. (2016). Fighting the war at home: strategic narratives, elite responsiveness, and the Dutch mission in Afghanistan, 2006-2010, *Foreign Policy Analysis*, 12(1), pp. 2-23.

Eijsvogel, J. (8 februari 2010). Afghanistan is pas het begin, zegt NAVO-chef. NRC Handelsblad. Via: [www.nrc.nl/nieuws/2010/02/08/afghanistan-is-pas-het-begin-zegt-navo-chef-11847985-a528138](http://www.nrc.nl/nieuws/2010/02/08/afghanistan-is-pas-het-begin-zegt-navo-chef-11847985-a528138).

Eijsvogel, J. en Van Outeren, E. (29 juni 2013). Kunduz werd nooit serieus genomen. NRC Handelsblad. Via: [www.nrc.nl/nieuws/2013/06/29/kunduz-werd-nooit-serieus-genomen-1266528-a710632](http://www.nrc.nl/nieuws/2013/06/29/kunduz-werd-nooit-serieus-genomen-1266528-a710632).

European Court of Auditors. (2015). *Special Report: The EU police mission in Afghanistan: mixed results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Felke, M. (2010). German experiences in police building in Afghanistan. GRIPS Policy Research Center.

<sup>bw</sup> Voor alle Kamerstukken geldt dat ze te vinden zijn via: [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl).



- European Union Committee. (2011). *The EU's Afghan police mission: report with evidence*. London: the House of Lords.
- Klep, C. (2011). *Uruzgan: Nederlandse militairen op missie 2005-2010*. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Lijst van vragen en antwoorden. 24 januari 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 418.
- Maass, C.D. en Ruttig, T. (2011). Is Afghanistan on the brink of a new civil war? Possible scenarios and influencing factors in the transition process. *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, 21, pp. 1-4.
- McEvoy, M. (2019). Integrated Police Training Mission Kunduz, Afghanistan: Local Perceptions. Via: [www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz](http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz).
- Ministerie van Defensie (2011). International Security Assistance Force (ISAF). *Nederlands Instituut voor Militaire Historie Den Haag*.
- Ministeries van Buitenlandse Zaken, van Defensie en van Veiligheid en Justitie. (29 januari 2014). Eindevaluatie Geïntegreerde Politietrainingsmissie in Afghanistan 2011-2013.
- Motie van de leden Eijssink en Bosma. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 262.
- Motie van de leden Voordewind en Van Dam. 30 september 2009. Kamerstukken II 2009-2010, 27 925, nr. 361.
- Motie van het lid Sjoerdsma C.S. 10 juni 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 27 925, nr. 491.
- Motie van het lid Sjoerdsma C.S. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 258.
- Motie van het lid Sjoerdsma C.S. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 259.
- Motie van het lid Van Hijum. 14 oktober 2014. Kamerstukken II 2014-2015, 29 521, nr. 261.
- Neuteboom, P. C. J. (2017). De onderbelichte politiefunctie van de Koninklijke Landmacht tijdens een security gap: De casus Uruzgan, *Militaire Spectator*, 186(11). Via: [www.militairespectator.nl/thema/operaties/de-onderbelichte-politiefunctie-van-de-koninklijke-landmacht-tijdens-een-security](http://www.militairespectator.nl/thema/operaties/de-onderbelichte-politiefunctie-van-de-koninklijke-landmacht-tijdens-een-security).
- NOS Nieuws (18 februari 2010). Wie zei wat over Afghanistan? *Nederlandse Omroep Stichting*. Via: [nos.nl/artikel/135118-wie-zei-wat-over-afghanistan.html](http://nos.nl/artikel/135118-wie-zei-wat-over-afghanistan.html).
- O'Neill, W.G. (2005). Police reform in post-conflict societies: what we know and what we still need to know. *International Peace Academy*. Via: [www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/polreferpt.pdf](http://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/polreferpt.pdf).
- Perito, R. M. (2009). Afghanistan's police: the weak link in security sector reform. *United States Institute of Peace, Special report 227*, pp. 1-15. Via: [www.usip.org/sites/default/files/afghanistan\\_police.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/afghanistan_police.pdf).
- Riis Andersen, L. (2016). Afghanistan: lessons identified 2001-2014 Part I. *Danish Institute for International Studies*.
- Rutte, M. en Verhagen, M. J. M. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA. 30 september 2010. Regeerakkoord voor de periode 2010-2012. Via: [www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda).
- Tardy, T. (2017). EUPOL Afghanistan 2007/16: Mission Impossible? *European Institute for Security Studies*.
- Terpstra, N. en Dirkx, T. (2019). Developments in the Police and Justice Sectors in Kunduz province, Afghanistan, 2010-2018: A Literature Review. Via: [www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz](http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/q32-kunduz).
- United States Government Accountability Office. (2009). Afghanistan security: U.S. Programs to further reform Ministry of Interior and National Police challenged by lack of military personnel and Afghan cooperation. Washington D.C: *House of Representatives*.



Van Outeren, E. (11 april 2012). Verwarde Kamer zet Kunduz-foutje van minister Hillen recht. NRC Handelsblad. Via: [www.nrc.nl/nieuws/2012/04/11/verwarde-kamer-zet-kunduz-foutje-van-minister-hillen-1093558-a351581](http://www.nrc.nl/nieuws/2012/04/11/verwarde-kamer-zet-kunduz-foutje-van-minister-hillen-1093558-a351581).

Van Veen, E., Bos, W. en Van Beijnum, M. (2019). Mission impossible? Police and justice capacity building by international peacekeeping missions. *Clingendael Netherlands Institute of International Relations*. Via: [www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz](http://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/rapporten/2019/11/19/432-kunduz).

Verslag van een Algemeen Overleg. 7 juni 2011. Kamerstukken II 2010-2011, 27 925, nr. 427.

Verslag van een Algemeen Overleg. 4 mei 2012. Kamerstukken II 2011-2012, 27 925, nr. 460.

Wardak, A. (2016). A decade and a half of rebuilding Afghanistan's justice system: an overview. *Van Vollenhoven Institute*.



## Evaluatie- en studierapporten van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) gepubliceerd in 2013-2019

Evaluatierapporten die vóór 2013 gepubliceerd zijn, kunt u terugvinden op het archief van de IOB website: [archieff.iob-evaluatie.nl](http://archieff.iob-evaluatie.nl). De onderstaande rapporten zijn daar ook te downloaden.

| IOB nr. | Jaar | Rapport                                                                                                                                                                                                                    | ISBN              |
|---------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 435     | 2019 | Diversiteit en samenhang. Beleidsdoorlichting 'Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden'                                                                                                                | 978-90-5146-058-2 |
| 434     | 2019 | NCP 2012-2018: Evaluation of the Dutch National Contact Point for the OECD Guidelines                                                                                                                                      | 978-90-5146-060-5 |
| 433     | 2019 | Mind the governance gap, map the chain: Evaluation of the Dutch government's policy on international responsible business conduct (2011-2018)                                                                              | 978-90-5146-057-5 |
| 432     | 2019 | Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie Kunduz, Afghanistan. Post-missiebeoordeling                                                                                                                | 978-90-5146-061-2 |
| 431     | 2019 | Strategieën voor partners: balanceren tussen complementariteit en autonomie. Evaluatie van het functioneren van strategische partnerschappen tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en maatschappelijke organisaties | 978-90-5328-999-0 |
| 430     | 2019 | De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018                                                                                                                                                       | 978-90-5146-055-1 |
| 429     | 2019 | Smalle marges van economische diplomatie. 'What you see is not always what you get.' Effectevaluatie economische diplomatie 2010-2018                                                                                      | 978-90-5328-999-0 |
| 428     | 2019 | Less Pretension, More Realism: An evaluation of the Reconstruction Programme (2012-2015), the Strategic Partnerships in Chronic Crisis Programme (2014-2016) and the Addressing Root Causes Tender Process                 | 978-90-5146-056-8 |
| 427     | 2018 | Development and migration – Literatuurstudie                                                                                                                                                                               | 978-90-5328-502-2 |
| 427     | 2018 | Ontwikkeling en migratie – Literature study                                                                                                                                                                                | 978-90-5328-502-2 |

| IOB nr. | Jaar | Rapport                                                                                                                             | ISBN              |
|---------|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 426     | 2018 | Monitoring and Evaluating Mainstreamed Adaptation to Climate Change: A synthesis study on climate change in development cooperation | 978-90-5328-499-5 |
| 425     | 2019 | The Dutch contribution to the European Neighbourhood Policy 2011-2017                                                               |                   |
| 424     | 2018 | Laveren met een vaste koers. Beleidsdoorlichting non-proliferatie, wapenbeheersing en exportcontrole van strategische goederen      | 978-90-5328-500-8 |
| 423     | 2018 | Review of the monitoring systems of three projects in Syria: AJACS, White Helmets and NLA                                           | 978-90-5328-498-8 |
| 422     | 2018 | Transition and inclusive development in Sub-Saharan Africa: An Analysis of poverty and inequality in the context of transition      | 978-90-5328-501-5 |
| 422     | 2018 | Transitie en inclusieve ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika. Een analyse van armoede en ongelijkheid in de context van transitie      | 978-90-5328-497-1 |
| 421     | 2018 | Nederland als gastland voor internationale organisaties – Evaluatie                                                                 | -                 |
| 420     | 2017 | Better Ways of Trading: Evaluation of Technical Assistance for Trade Policy and Regulations                                         | 978-90-5328-494-0 |
| 419     | 2017 | Food for thought: Review of Dutch food security policy 2012-2016                                                                    | 978-90-5328-495-7 |
| 418     | 2017 | Policy review of Dutch development aid policy for improved water management, 2006-2016                                              | 978-90-5328-496-4 |
| 417     | 2017 | Policy review of Dutch cooperation with UN development agencies                                                                     | 978-90-5328-493-3 |
| 417     | 2017 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse samenwerking met de ontwikkelingsorganisaties van de Verenigde Naties                        | 978-90-5328-492-6 |



| IOB nr. | Jaar | Rapport                                                                                                                               | ISBN              |
|---------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 416     | 2017 | Shifting Interests, Changing Relations, Support Under Pressure: Policy review of Dutch support to Southern civil society development  | 978-90-5328-489-6 |
| 415     | 2016 | The gaps left behind: An evaluation of the impact of ending aid                                                                       | 978-90-5328-484-1 |
| 414     | 2016 | Voorkomen is beter dan genezen. Nederland en de WHO (2011-2015)                                                                       | 978-90-5328-482-7 |
| 413     | 2016 | Policy Review Public Diplomacy 2010-2014                                                                                              | 978-90-5328-491-9 |
| 413     | 2016 | Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie 2010-2014                                                                                      | 978-90-5328-487-2 |
| 412     | 2016 | How to break the vicious cycle: Evaluation of Dutch development cooperation in the Palestinian Territories 2008-2014                  | 978-90-5328-483-4 |
| 411     | 2016 | Cultuur als kans. Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014                                                  | 978-90-5328-480-3 |
| 410     | 2015 | Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid. Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde                   | 978-90-5328-478-0 |
| 409     | 2015 | Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014                                                      | 978-90-5328-475-9 |
| 408     | 2015 | Aided Trade: An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012)                           | 978-90-5328-477-3 |
| 407     | 2015 | Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA) | 978-90-5328-474-2 |
| 406     | 2015 | Policy Review of Dutch Humanitarian Assistance, 2009-2014                                                                             | 978-90-5328-481-0 |
| 406     | 2015 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014                                                                     | 978-90-5328-473-5 |
| 405     | 2015 | Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)                                       | 978-90-5328-471-1 |
| 404     | 2015 | Renewable energy: Policy review on the Dutch contribution to renewable energy and development. Summary report                         | 978-90-5328-476-6 |

| IOB nr. | Jaar | Rapport                                                                                                                                                                          | ISBN              |
|---------|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 404     | 2015 | Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling                                                                 | 978-90-5328-472-8 |
| 403     | 2015 | Premises and promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality                                                                | 978-90-5328-469-8 |
| 402     | 2015 | Work in Progress: Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries                                                                   | 978-90-5328-470-4 |
| 401     | 2015 | Evaluation of the MDG3 Fund: 'Investing in Equality' (2008-2011)                                                                                                                 | 978-90-5328-468-1 |
| 400     | 2015 | The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)                                                                   | 978-90-5328-467-4 |
| 399     | 2015 | Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325                                                                                | 978-90-5328-465-0 |
| 398     | 2014 | Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013                                                                                  | 978-90-5328-460-5 |
| 397     | 2014 | Riding the wave of sustainable commodity sourcing: Review of the Sustainable Trade Initiative IDH 2008-2013                                                                      | 978-90-5328-464-3 |
| 396     | 2014 | Access to Energy in Rwanda. Impact evaluation of activities supported by the Dutch Promoting Renewable Energy Programme                                                          | 978-90-5328-463-6 |
| 395     | 2014 | A strategic approach? Dutch coalition-building and the 'multi-bi approach' in the context of EU decision-making (2008-2012). Summary, main findings and issues for consideration | 978-90-5328-462-9 |
| 395     | 2014 | Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)                                                | 978-90-5328-462-9 |
| 394     | 2014 | Autonomy, partnership and beyond: A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana                                                                                        | 978-90-5328-459-9 |
| 393     | 2014 | Balanceren tussen koopmanschap en diplomatie. Evaluatie van de Netherlands Business Support Offices 2008-2013                                                                    | 978-90-5328-458-2 |



| IOB nr. | Jaar | Rapport                                                                                                                                                                            | ISBN              |
|---------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 392     | 2014 | Good things come to those who make them happen: Return on aid for Dutch exports                                                                                                    | 978-90-5328-456-8 |
| 391     | 2014 | Useful patchwork: Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012                                                                                                  | 978-90-5328-455-1 |
| 390     | 2014 | Investeren in wereldburgerschap. Evaluatie van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO)                                             | 978-90-5328-454-4 |
| 389     | 2014 | In search of focus and effectiveness: Policy review of Dutch support for private sector development 2005-2012 (extensive summary)                                                  | 978-90-5328-461-2 |
| 389     | 2014 | Op zoek naar focus en effectiviteit. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse inzet voor Private Sector Ontwikkeling 2005-2012                                                       | 978-90-5328-451-3 |
| 388     | 2013 | Évaluation d'impact des foyers améliorés au Burkina Faso : Étude de l'impact de deux activités bénéficiant du soutien du Programme de promotion des énergies renouvelables         | 978-90-5328-452-0 |
| 388     | 2013 | Impact evaluation of improved cooking stoves in Burkina Faso: The impact of two activities supported by the Promoting Renewable Energy Programme                                   | 978-90-5328-449-0 |
| 387     | 2013 | Between Ambitions and Ambivalence: Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015                                                                                                     | 978-90-5328-448-3 |
| 386     | 2013 | Evaluation issues in financing for development: Analysing effects of Dutch corporate tax policy on developing countries                                                            | 978-90-5328-447-6 |
| 385     | 2013 | Economic diplomacy in practice: An evaluation of Dutch economic diplomacy in Latin America                                                                                         | 978-90-5328-446-9 |
| 384     | 2013 | Achieving universal access to sexual and reproductive health and rights: Synthesis of multilateral contribution to advancing sexual and reproductive health and rights (2006-2012) | 978-90-5328-445-2 |
| 383     | 2013 | NGOs in action: A study of activities in sexual and reproductive health and rights by Dutch NGOs                                                                                   | 978-90-5328-444-5 |

| IOB nr. | Jaar | Rapport                                                                                                                                                                                                                                       | ISBN              |
|---------|------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| 382     | 2013 | Buscando novas relações : Avaliação da política externa dos Países Baixos para a América Latina. Informe especial sobre o Brasil                                                                                                              | 978-90-5328-453-7 |
| 382     | 2013 | En busca de nuevas relaciones: Evaluación de la política exterior de los Países Bajos en América Latina. Resumen del informe principal                                                                                                        | 978-90-5328-450-6 |
| 382     | 2013 | Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika                                                                                                                                           | 978-90-5328-443-8 |
| 381     | 2013 | Balancing Ideals with Practice: Policy evaluation of Dutch involvement in sexual and reproductive health and rights 2007-2012                                                                                                                 | 978-90-5328-442-1 |
| 380     | 2013 | Linking Relief and Development: More than old solutions for old problems?                                                                                                                                                                     | 978-90-5328-441-4 |
| 379     | 2013 | Investeren in stabiliteit. Het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht                                                                                                                                                                  | 978-90-5328-440-7 |
| 378     | 2013 | Public private partnerships in developing countries. A systematic literature review                                                                                                                                                           | 978-90-5328-439-1 |
| 377     | 2013 | Corporate Social Responsibility: the role of public policy. A systematic literature review of the effects of government supported interventions on the corporate social responsibility (CSR) behaviour of enterprises in developing countries | 978-90-5328-438-4 |
| 376     | 2013 | Renewable Energy: Access and Impact. A systematic literature review of the impact on livelihoods of interventions providing access to renewable energy in developing countries                                                                | 978-90-5328-437-7 |
| 375     | 2013 | The Netherlands and the European Development Fund – Principles and practices. Evaluation of Dutch involvement in EU development cooperation (1998-2012)                                                                                       | 978-90-5328-436-0 |
| 374     | 2013 | Working with the World Bank. Evaluation of Dutch World Bank policies and funding 2000-2001                                                                                                                                                    | 978-90-5328-435-3 |



*Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghanistan | Post-missiebeoordeling | IOB Evaluatie | nr. 432 | Op zoek naar draagvlak: de geïntegreerde politietrainingsmissie in Kunduz, Afghani*

**Uitgebracht door:**

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

[www.iob-evaluatie.nl](http://www.iob-evaluatie.nl)  
[www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties](http://www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties)  
[www.twitter.com/IOBevaluatie](https://www.twitter.com/IOBevaluatie)

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

ISBN: 978-90-5146-061-2

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | november 2019