

Vergaderjaar 2010–2011

27 925

Bestrijding internationaal terrorisme

Nr. 415

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE, EN VAN DE STAATSCRETAIRIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 januari 2011

In deze brief wordt u geïnformeerd over het besluit van de regering een geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan uit te voeren in de periode 2011–2014. Met de geïntegreerde politietrainingsmissie wordt een bijdrage geleverd aan de opleiding en training van de civiele politie en de versterking van de justitiële keten inclusief de justitiële instellingen in Afghanistan.

De Tweede Kamer heeft met de motie-Peters/Pechtold (kamerstuk 27 925, nr. 392) op 21 april 2010 de regering opgeroepen de mogelijkheden in kaart te brengen een bijdrage te leveren aan de opleiding en training van de Afghaanse civiele politie en haar daarover in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet te informeren. Het kabinet heeft de Kamer op 25 juni 2010 bij brief geïnformeerd over de behoeften in Afghanistan op het gebied van civiele politietraining (Kamerstuk 27 925, nr. 399). Op 12 november heeft de regering, overeenkomstig artikel 100 van de Grondwet en het Toetsingskader 2009, gemeld de mogelijkheid en wenselijkheid van een bijdrage aan de internationale inspanningen in Afghanistan te onderzoeken (Kamerstuk 27 925, nr. 410). Op basis van dit grondige onderzoek heeft de regering besloten een geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan uit te voeren.

De politietrainingsmissie vergt uitzending van militairen, reden waarom de elementen van het Toetsingskader 2009 in deze brief aan de orde komen. Zoals verder in de brief is uitgewerkt is de beoogde missie een geïntegreerd verband van politieopleiders en inzet gericht op de capaciteitsopbouw van de justitiële sector, waarmee op termijn ruimte wordt geboden voor toenemende economische ontwikkeling en stabilisatie. De missie voldoet daarmee aan het nieuwe aandachtspunt van het Toetsingskader 2009 inzake de samenhang van de politieke, militaire en ontwikkelingssamenwerkingaspecten. Het geïntegreerde «3D karakter» en de samenhang van de missie is gewaarborgd.

De Afghaanse regering en de internationale gemeenschap hebben afgesproken in 2011 een begin te maken met de transitie, de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid aan de Afghaanse overheid. President Karzai streeft er naar de transitie in 2014 te voltooien.

De opbouw van de capaciteit van de Afghaanse civiele politie en justitiële instellingen, zowel in omvang als in kwaliteit, is essentieel voor het vertrouwen van de bevolking in een legitieme betrouwbare overheid. Versterking van de civiele politie en de justitiële keten zal bijdragen aan de verbetering van het functioneren van de in opbouw zijnde Afghaanse rechtsstaat (*rule of law*). Het tot stand brengen van een stabiel en democratisch Afghanistan dat de eigen bevolking ruimte en rechten biedt, en dat bijdraagt aan regionale stabiliteit en het voorkomen van radicalisering en terrorisme, is het doel van de VN, de NAVO en de EU en is in het belang van Nederland.

De geïntegreerde politietrainingsmissie omvat onder meer een forse bijdrage aan EUPOL en een bijdrage aan de VN gemandateerde NAVO missie NTM-A. Door de omvang van de inzet in EUPOL levert Nederland een substantiële bijdrage aan de verwezenlijking van de ambities van de EU in Afghanistan. De totale Nederlandse bijdrage zal ongeveer 545 personen tellen in Kabul, de provincie Kunduz en bij Mazar-e-Sharif, en zal uit de volgende onderdelen bestaan:

- Inzet van 225 opleiders / trainers als volgt:
 - In de Europese politiemissie EUPOL ongeveer 40 civiele politiefunctionarissen, waarvan 25 in Kaboel voor de opleiding van het hogere kader van de Afghaanse politie en voor de totstandkoming van het nationale trainingscentrum in de provincie Bamiyan met accent op de training van vrouwelijke politieagenten. 15 functionarissen in de provincie Kunduz voor de uitvoering van het *City Police and Justice Project* van EUPOL. Samen met Duitsland en Finland behoort Nederland daarmee tot de belangrijkste contribuanten aan EUPOL.
 - Voor de basisopleiding van politieagenten 20 marechaussees op de trainingscentra in de provincie Kunduz.
 - Voor de training en begeleiding van de civiele politie in de praktijk 165 militaire trainers/begeleiders, onder wie 30 marechaussees, in multidisciplinaire teams (*Police Operational Mentoring and Liaison Teams*, POMLTS) in de provincie Kunduz. Deze praktijkbegeleiding en -training is van essentieel belang om de geleerde lessen verder te ontwikkelen, mede vanwege de moeilijke veiligheidsomstandigheden waaronder Afghaanse agenten hun werk moeten doen. De Nederlandse multidisciplinaire trainingsteams die formeel onder ISAF vallen zullen geen zelfstandige executieve taken uitvoeren en slechts de bevoegdheid hebben tot zelfverdediging. Mocht de Afghaanse politie-eenheid waarbij Nederlandse begeleiders/trainers aanwezig zijn, van de Afghaanse autoriteiten de opdracht krijgen tot enigerlei offensieve militaire activiteiten, dan zullen de Nederlanders hieraan niet deelnemen.
- Versterking van de justitiële keten, waarbij de samenwerking tussen politie, aanklagers en rechters speciale aandacht krijgt. Hiertoe worden 5 justitiële experts in Kunduz ingezet. Zij zullen binnen het EUPOL programma hun werkzaamheden uitvoeren.
- Versterking van de rechtsstaat door steun te geven aan initiatieven op nationaal niveau en in de provincie Kunduz, waar mogelijk aansluitend op initiatieven van andere actoren. In dat kader zal Nederland op nationaal niveau onder meer bijdragen aan het *Law and Order Trust Fund*, capaciteitsopbouw bij het ministerie van Justitie, en de ontwikkeling van *Family Response Units* die zich richten op het verbeteren van de toegang van vrouwen tot het justitieel systeem. De bijdrage aan de versterking van de justitiële keten in de provincie

Kunduz zal zich richten op diverse projecten, waarbij de nadruk ligt op het begin van de justitiële keten, namelijk de samenwerking tussen de politie en justitiële instellingen, toegang tot het justitieel systeem, rechtsbescherming en het betrekken van informele en traditionele rechtsprekers bij het formele rechtssysteem. De positie van vrouwen, inclusief participatie van vrouwen in de rechtspraak en bewustwording van vrouwenrechten, staan daarin mede centraal.

- Om de inzet van de politie opleiders en trainers te ondersteunen worden 125 militairen in Kunduz ingezet, onder meer voor medische ondersteuning, staf ter ondersteuning van de leiding van de missie, de inlichtingenpositie en logistieke ondersteuning.
- Vier F16's met ondersteuning van 120 personen worden in Mazar-e-Sharif in het Noorden van Afghanistan gestationeerd ten behoeve van de opsporing van *Improvised Explosive Devices* (IED's). Daarnaast worden zij ingezet om in acute noodsituaties Afghaanse en internationale eenheden te beschermen als zij direct worden bedreigd. Er zullen geen *pre-planned* gevechtsoperaties worden uitgevoerd. Daarmee is deze inzet vergelijkbaar met de huidige inzet van de F16's ten behoeve van de *redeployment* van de TFU, die afwijkt van het bredere mandaat zoals dat bestond ten tijde van de TaskForce Uruzgan zelf. De ervaring heeft geleerd dat het van belang is dat het Nederlandse personeel onder alle omstandigheden over eigen luchtsteun kan beschikken.
- Ter ondersteuning van de Nederlandse missie en om de Nederlandse informatiepositie zeker te stellen en de invloed in internationale besluitvormingsprocessen te vergroten, worden ongeveer 70 personen ingezet, in specialistische functies binnen internationale militaire staven en hoofdkwartieren.

De Nederlandse regering richt zich met haar bijdrage op de *Afghan Uniformed Police (AUP)*. Dit is het onderdeel binnen de Afghaanse civiele politie dat in haar taakomschrijving het dichtst bij de bevolking staat. Nederland zal als onderdeel van de training en begeleiding van de Afghaanse civiele politie zekerstellen dat na afloop van de opleiding periodiek wordt getoetst of betrokkenen de opgedane kennis goed inzetten. Samen met EUPOL en NTM-A zal worden gewerkt aan het opzetten van terugkomdagen.

Het strikte opleidings- en trainingskarakter van de missie is verzekerd: geen van de onderdelen van de missie zullen worden ingezet voor offensieve militaire activiteiten van ISAF.

Bij de samenstelling en bepaling van taken en locaties is rekening gehouden met verzoeken van de EU en de NAVO, en met de bevindingen van grondige oriëntaties ter plaatse en overleg met betrokken landen en instanties. De regering kiest er voor de bijdrage te richten op instituties in Kaboel en op de provincie Kunduz. Naar aanleiding van het oriëntatiebezoek in november 2010 is gebleken dat de behoefte aan een bijdrage zoals de regering beoogt in Kunduz groot is. Er zijn in die provincie goede mogelijkheden om een duurzame bijdrage te leveren. In de provincie Kunduz sluit Nederland zich aan bij *lead nation* Duitsland, dat in deze provincie verantwoordelijk is voor de algemene veiligheid en de *force protection*. Nederland werkt al lang samen met Duitsland; het is een vertrouwde en betrouwbare partner.

Afghanistan en de internationale gemeenschap voorzien dat het proces van transitie de periode 2011–2014 zal beslaan. De Nederlandse bijdrage is gericht op het mogelijk maken van het succesvol uitvoeren van dit proces. Daarom is de duur van de bijdrage op de overeenkomstige periode bepaald, te weten van medio 2011 tot medio 2014. De voorbereiding van de Nederlandse ontplooiing in het inzetgebied zal zo snel

mogelijk starten. Hiertoe wordt een kleine voorbereidende eenheid in Afghanistan ingezet en worden liaisonofficieren bij de diverse staven in *Regional Command North* geplaatst, zodat de missie medio 2011 van start kan gaan.

De additionele kosten van de beoogde missie bedragen in 2011 EUR 122,3 miljoen en in de jaren 2012 en 2013 EUR 109,3 miljoen. In 2014 worden de kosten begroot op EUR 94,4 miljoen. Voor 2015 wordt een bedrag van EUR 32,5 miljoen voorzien, bestaande uit resterende afbouwkosten en staven. Deze kosten komen ten laste van de structurele voorzieningen voor internationale inzet op de begroting (Homogene Groep Internationale Samenwerking – HGIS)

Gezien de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan en in de provincie Kunduz gaat de Nederlandse bijdrage gepaard met risico's voor het Nederlandse personeel. Dat geldt vooral voor het personeel dat in de provincie Kunduz de Afghaanse politie begeleidt bij haar werkzaamheden. Duitsland is in die provincie verantwoordelijk voor de algemene veiligheid en militaire operaties in dat kader. Voor de ondersteuning en bescherming van het Nederlandse personeel zijn met Duitsland grondige afspraken gemaakt. De regering acht derhalve deze inzet verantwoord.

In lijn met de motie Peters/Pechtold betekent deze missie naar overtuiging van de regering een effectieve en zinvolle bijdrage die voorziet in duidelijke en urgente behoeften. Substantiële verbetering van het functioneren van de civiele politie maakt de succesvolle geleidelijke overdracht van de verantwoordelijkheid aan Afghaanse autoriteiten mede mogelijk.

In de bijlage bij deze brief wordt aandacht besteed aan de voortgang van de stabilisatie en transitie in Afghanistan, de politieke aspecten, het mandaat, de gronden voor deelname en de veiligheidssituatie. Daarnaast wordt een nadere uitwerking gegeven van de Nederlandse bijdrage, operationele aspecten en de financiën.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Nadere informatie over de geïntegreerde politietrainingsmissie in Afghanistan

Stabilisatie en transitie in Afghanistan

Sinds de val van de Taliban in 2001 heeft de internationale gemeenschap zich ingezet voor de veiligheid, democratie en wederopbouw in Afghanistan. Onder auspiciën van de Verenigde Naties hebben onder meer ISAF en EUPOL zich gericht op de stabilisering, veiligheid en wederopbouw. Hoewel het land nog met veel problemen kampt, zijn er toch bemoedigende resultaten geboekt. De inzet van de internationale gemeenschap gaat nu een nieuwe fase in, waarin de transitie, de geleidelijke overdracht van verantwoordelijkheden voor de veiligheid aan de Afghaanse overheid, centraal staat.

De Afghaanse regering en de internationale gemeenschap hebben besloten in 2011 een begin te maken met de transitie. Tijdens de internationale conferentie in Kaboel van 20 juli 2010 heeft President Karzai gemeld ernaar te streven dat vanaf 2014 de verantwoordelijkheid voor de veiligheid in geheel Afghanistan weer in Afghaanse handen is. Dit streven werd door de internationale gemeenschap gedeeld en ondersteund. Het gezag van de centrale overheid zou hiermee versterkt worden.

De geboekte vooruitgang van de laatste jaren is echter niet onomkeerbaar. Afghanistan kampt nog met wijdverbreide corruptie, criminaliteit en geweld. Extremistische opstandelingen blijven zich fel verzetten tegen democratisering en ontwikkeling. Corruptie en nepotisme zijn voor de nationale overheid een blijvend probleem. Ondanks hoopvolle initiatieven om de corruptie te bestrijden, blijft de situatie voornamelijk zorgelijk. De effectiviteit van het bestuur en het vertrouwen van de bevolking in de eigen overheid worden hierdoor aangetast.

Op vele fronten blijft het land nog sterk afhankelijk van internationale steun en betrokkenheid. De internationale gemeenschap blijft daarom de komende jaren intensief betrokken bij Afghanistan. Om het mogelijk te maken dat de Afghaanse overheid in de periode van 2011 tot 2014 geleidelijk en met succes de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het land kan overnemen, zal de komende jaren nog fors geïnvesteerd moeten worden in de verdere uitbreiding en training van de Afghaanse veiligheidsdiensten.

In de ontwikkelingsfase waarin Afghanistan thans verkeert en gezien de grote inspanningen die door de internationale gemeenschap worden geleverd in de versterking van de Afghaanse krijgsmacht, is het versterken van de civiele politie nu prioritair. De NAVO en de EU werken daartoe nauw samen. De focus van de EU missie EUPOL is gericht op de training en begeleiding van het midden- en hoger kader van de Afghaanse civiele politie en zal zich ook gaan richten op de opleiding en training van vrouwelijke agenten. De NAVO richt zich op de training op trainingscentra van de NAVO trainingsmissie in Afghanistan (NTM-A) en de begeleiding en *training on the job* door ISAF. Deze praktijkbegeleiding en -training is van essentieel belang om de geleerde lessen verder te ontwikkelen, mede omdat de veiligheidsomstandigheden waaronder Afghaanse agenten hun werk moeten doen moeilijk zijn.

De Nederlandse bijdrage: capaciteitsopbouw

De nieuwe Nederlandse inzet sluit aan bij de nieuwe fase in de stabilisatie en wederopbouw van Afghanistan. De opbouw van de capaciteit van de Afghaanse civiele politie, zowel in omvang als in kwaliteit, is voor deze

transitie essentieel. De overdracht van de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het land is alleen op duurzame wijze mogelijk als alle onderdelen van de gehele justitiële keten, (dwz politie, openbare aanklagers, rechtspraak, advocaten en gevangeniswezen), in hun onderlinge samenhang worden versterkt. Het verband tussen politie en justitie is nog onvoldoende ontwikkeld, maar is van groot belang om theorie en praktijk voldoende met elkaar te verbinden. Het uitvoerend niveau van de politie zal ineffectief zijn zonder een goed opgeleid midden- en hoger kader. Een Afghaanse politieman dient tevens de eigen plaats binnen de gehele justitiële keten te kennen, waarvan aanklagers en rechters het sluitstuk vormen. Zij allen moeten immers samenwerken aan het versterken van de Afghaanse rechtsorde.

De Nederlandse bijdrage beoogt daarom niet alleen politie en justitie te versterken, maar ook de zo belangrijke samenhang tussen de betrokken instellingen te verbeteren. Daarmee levert Nederland een bijdrage aan de bestendiging van de resultaten van de internationale gemeenschap tot nu toe en aan de transitie. De versterking van de justitiële instellingen zal onder meer ook vorm krijgen door middel van financiële ondersteuning van ontwikkelingsprojecten.

Binnen de brede behoefte aan opleidings- en instructiecapaciteit voor de Afghaanse politie heeft de regering gekeken naar de mogelijkheden om een structurele, samenhangende en geïntegreerde bijdrage te leveren, zowel gericht op de opleiding van politie als de praktische training, gericht op uitvoerende politiefunctionarissen en op politiekader met een extra bijdrage aan het vergroten van het aantal vrouwelijke kaderleden, en gericht op een verdere versterking van het justitiële apparaat. Tevens is gekeken naar de mogelijkheden om de bijdragen vanwege de te bereiken synergie in één provincie of district in te vullen.

De versterking van de civiele politie en de justitiële keten beoogt de Afghaanse rechtsstaat te versterken, waardoor de veiligheid van de Afghaanse bevolking en het vertrouwen in de eigen overheid toenemen. Economische ontwikkeling en duurzame stabiliteit krijgen zo een kans. Zo wordt bovendien bescherming geboden tegen terrorisme en radicalisering, die kunnen gedijen in een instabiele en fragiele staat als Afghanistan. Een veilig en stabiel Afghanistan heeft een positieve invloed op de stabiliteit in de regio. Ook de risico's voor andere delen van de wereld die hun oorsprong in deze regio vinden, zullen hierdoor afnemen. Een bijdrage aan de stabiliteit van Afghanistan is daarom ook in het belang van Nederland.

Eindsituatie

De Nederlandse bijdrage is er op gericht om samen met internationale partners de Afghaanse overheid, en vooral de provinciale en lokale overheid in de provincie Kunduz, in staat te stellen de verantwoordelijkheid voor de veiligheid zelf te dragen en daarbij, voor wat de politie betreft, te functioneren binnen een verbeterende justitiële keten.

Politie en justitie in Afghanistan

De Afghaanse civiele politie en de justitiële keten zijn bij het streven naar een succesvolle transitie punten van zorg. Zwak bestuur en machtsmisbruik zijn voornamelijk oorzaken van instabiliteit.

De civiele politie heeft in Afghanistan doorgaans een slechte reputatie en staat veelal te boek als corrupt. Bovendien is de politie met de huidige middelen en het huidige opleidingsniveau vaak onvoldoende toegerust de

bevolking bescherming, orde en hulp te bieden. Door de veiligheidssituatie is de politie in heel Afghanistan kwetsbaar voor aanslagen. Mede door het gebrek aan de eigen geloofwaardigheid is het verloop hoog. Politieagenten hebben veelal alleen een korte basisopleiding gehad. Kennis op het gebied van *community policing* en zelfverdediging ontbreekt. De politie wordt daarom beperkt ingezet.

De opleidings- en trainingsinspanningen van EUPOL en de NAVO hebben in de afgelopen jaren bijgedragen aan de professionalisering en de kwantitatieve groei van de Afghaanse politie. EUPOL richt zich hierbij op het midden- en hoger kader en de NAVO richt zich op het uitvoerende niveau. De komende periode zal de professionalisering van de Afghaanse politie verder gestalte moeten krijgen, zodat de civiele taken van de Afghaanse politie in de bevolkte gebieden, het *community policing*, meer aandacht krijgen. Daarbij is het van belang dat de Afghaanse politieagenten niet alleen de nodige vaardigheden beheersen, maar deze ook kunnen uitvoeren in de alledaagse praktijk die weerbarstig en veelal onveilig is. De Nederlandse ervaringen met het *Police Training Center* en de inzet van *Police Mentoring Teams* in Uruzgan tonen de steile leercurve die kan worden bereikt als de basisopleiding wordt opgevolgd door praktijkbegeleiding. Bovendien kan een verdere professionalisering van de politie bewerkstelligd worden door de agenten ook tijdens de werkzaamheden te blijven trainen en middels terugkomdagen op de trainingscentra verder op te leiden. De nadruk op praktijkbegeleiding betekent een verschuiving van opleiden en trainen op trainingscentra naar training en begeleiding in de praktijk. EUPOL begeleidt het hogere en middenkader in de praktijk. Binnen ISAF worden hiervoor multidisciplinaire trainingsteams (*Police Operational Mentoring and Liaison Teams, POMLTS*) in Afghanistan ingezet. Daarmee wordt de groei van het aantal politieagenten van 95 000 agenten in 2009 naar 134 000 in 2011 ondersteund.

Het Afghaanse justitiële systeem verkeert in een slechte staat. Decennia van conflict hebben het Afghaanse rechtssysteem verzwakt en pogingen om het justitiële systeem te hervormen hebben nog tot onvoldoende resultaat geleid. Er is een groot gebrek aan goed opgeleide juristen, er is sprake van corruptie. De toegang tot de rechtspraak is zeer beperkt. In grote delen van Afghanistan richt de bevolking zich nog steeds tot informele vormen van rechtspraak om conflicten op te lossen, ook als het gaat om criminaliteit. Alleen wanneer in het informele systeem geen oplossing wordt gevonden, richt men zich tot het formele systeem. Informele rechtspraak geschiedt over het algemeen op basis van gewoonterecht en de sharia. Dergelijke mechanismen zijn kwetsbaar voor oneigenlijke beïnvloeding en betrokkenen zijn veelal onvoldoende op de hoogte van internationaal erkende basisrechten. Het gebrek aan kennis van de Afghaanse grondwet, het Afghaanse recht en internationaal recht binnen het informele systeem leidt tot schendingen van fundamentele rechten, vooral als het gaat om vrouwen en kinderen en in zaken over criminaliteit. Het toezicht van het formele systeem op informele vormen van conflictbeslechting en de verhouding tussen beide behoeft extra aandacht.

Mandaat en gronden voor deelname

De internationale gemeenschap is al bijna tien jaar intensief betrokken bij Afghanistan. De beoogde Nederlandse bijdrage aan de NAVO- en de EU-activiteiten gericht op training en capaciteitsopbouw van politie en justitie is onderdeel van de brede internationale inspanningen op dit gebied. De politietrainingsmissie zal deels onder EUPOL en deels onder ISAF worden ondergebracht.

EUPOL Afghanistan

De EU-politiemissie (EUPOL) in Afghanistan is in 2007 formeel van start gegaan. Het mandaat behelsde aanvankelijk het leveren van een bijdrage aan de opbouw van een civiele politiemacht onder Afghaans leiderschap. Dit gebeurde voornamelijk door het adviseren, mentoren en monitoren van midden- en hoger politiekader op nationaal, regionaal en provinciaal niveau. In 2008 werd het EUPOL-mandaat uitgebreid met een *rule of law*-afdeling.

In mei 2010 is het mandaat van EUPOL met drie jaar verlengd tot 31 mei 2013. De doelstelling van de missie is niet wezenlijk veranderd. Nog steeds wordt gewerkt aan de opbouw van een civiele politiemacht, maar deze doelstelling wordt inmiddels in een breder justitieel kader gezien. Ook is samenwerking met de diverse internationale actoren op het vlak van politietraining een belangrijke taak van de missie. In het voorjaar van 2010 is besloten dat de missie zich zal toeleggen op de uitvoering van het *City Police and Justice Project* (CPJP) in twaalf provincies buiten de hoofdstad, waaronder de noordelijke provincie Kunduz. EUPOL zet haar capaciteiten en expertise in om bij te dragen aan het behalen van de transitiedoelstellingen. De nadruk is daardoor meer komen te liggen op training (ook van Afghaanse trainers) en begeleiding van de civiele politie.

Aan EUPOL dragen in totaal 27 landen bij. 23 daarvan zijn EU-lidstaten. Vier landen buiten de EU, namelijk Kroatië, Canada, Nieuw Zeeland en Noorwegen leveren thans ook een personele bijdrage. Met 304 uitgezonden medewerkers (per 6 december 2010) is de missie voor driekwart gevuld. In de provincie Kunduz wordt het CPJP door een Belgische en een Letse EUPOL-medewerker uitgevoerd. Later dit jaar zal het team verder worden uitgebreid. Met de voorziene Nederlandse bijdrage wordt EUPOL flink versterkt en zal Nederland samen met Duitsland en Finland tot de grootste contribuanten aan EUPOL behoren.

VN en ISAF

ISAF functioneert vanaf 2001 als een door de VN gemandateerde stabilisatiemacht. Het mandaat voor ISAF van de VN-Veiligheidsraad wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld. Het huidige mandaat (VNVR resolutie 1943) loopt tot 13 oktober 2011 en roept onder meer op tot het verder trainen en begeleiden van het Afghaanse leger en de politie met het oog op de overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse autoriteiten. ISAF wordt bemand door een steeds groter aantal landen, op dit moment 48. Zowel alle NAVO-lidstaten als 20 niet-NAVO-lidstaten dragen op enigerlei wijze bij aan de missie. Het is een zeer diverse groep met landen als Australië, Singapore, Armenië, Zuid Korea en de Verenigde Arabische Emiraten.

Politieke aspecten

De regio

Afghanistan deelt ruim 5 000 km grens met zes buurlanden. Regionale samenwerking is daarom cruciaal voor de stabiliteit, veiligheid en economische en sociale ontwikkeling in Afghanistan. De relatie tussen Afghanistan en Pakistan is daarbij het meest relevant. De relatie tussen beide landen kent de nodige spanningen en verschillen van inzicht, maar lijkt op een aantal belangrijke punten te zijn verbeterd sinds het aantreden van president Zardari in 2008. Zo is een bilaterale handelsovereenkomst gesloten en vinden regelmatig ontmoetingen tussen beide presidenten plaats. De grensregio tussen Afghanistan en Pakistan blijft ondanks het

optreden van het Pakistaanse leger een gebied waarvandaan terroristische groeperingen hun operaties in Afghanistan uitvoeren. De spanningen tussen Pakistan en India blijven hun weerslag op het Afghanistanbeleid tevens behouden.

Aan westelijke zijde ondervindt Iran de gevolgen van de instabiliteit in Afghanistan zoals drugshandel en grote aantallen Afgaanse vluchtelingen. De bemoeienis van Iran bij Afghanistan is dan ook hoofdzakelijk beperkt tot deelname aan regionale initiatieven die gericht zijn op het tegengaan van deze problematiek.

Afghanistan heeft met de noordelijke buurlanden een lange geschiedenis en de cultuur en bevolkinggroepen vertonen overeenkomsten. De relatie met Turkmenistan, Oezbekistan en Tadzjikistan is goed, maar de samenwerking is beperkt. Ook hier spelen regionale stabiliteit en veiligheidsaspecten een rol, evenals de gevolgen van de drugshandel. Tussen Afghanistan en de drie landen afzonderlijk worden met enige regelmaat bilaterale overeenkomsten afgesloten over handelsbevordering, doorvoer, douanesamenwerking en de opbouw van infrastructuur zoals gaspijplijnen, spoor- en wegverbindingen.

Met China deelt Afghanistan een korte grens van slechts 76 kilometer. China is een van de grootste buitenlandse investeerders in Afghanistan. De relatie is vooral economisch en strategisch van aard.

Verzoening

Tijdens de internationale Afghanistanconferentie in Londen in januari 2010 kondigde president Karzai nieuwe plannen aan voor verzoening en re-integratie om te komen tot een duurzame oplossing voor het conflict in Afghanistan. Het is al lange tijd duidelijk dat het conflict in Afghanistan niet alleen militair kan worden opgelost. Een politieke oplossing vormt een essentieel element in de weg naar duurzame vrede en stabiliteit in Afghanistan. Politieke dialoog en verzoening maken daar deel van uit.

De eerste stap in dit verzoeningsproces werd gevormd door een nationale consultatieve *vredesjirga* die in juni 2010 plaatsvond in Kaboel. Aan het eind van de besprekingen gaven de verzamelde vertegenwoordigers de Afgaanse regering het mandaat te gaan onderhandelen met de opstandelingen over een politieke oplossing. De overeengekomen randvoorwaarden waren het afzweren van geweld, het verbreken van banden met internationale terroristische organisaties, respect voor de Afgaanse grondwet en bereidheid bij te dragen aan de opbouw van een vreedzaam Afghanistan. Op dit moment is er nog geen sprake van serieuze onderhandelingen. Voorop staat dat dit een Afgaans geleid proces is en dat de internationale gemeenschap slechts een ondersteunende rol kan spelen. Een tweede stap was de recente oprichting van de *High Peace Council*, die het proces van verzoening en re-integratie verder vorm gaat geven. Ook hierin zijn verschillende groepen vertegenwoordigd. Negen vrouwen (van de 70 leden) zijn lid van de Raad. Tevens zijn er vorderingen gemaakt in het opzetten van provinciale vredesraden en is er voortgang in de operationalisering van het re-integratieprogramma. Dit wil overigens niet zeggen dat op grote schaal potentiële re-integranten zich aanmelden. Het is waarschijnlijk dat velen zich vooralsnog afwachtend op zullen stellen. Verzoening en het komen tot een politieke oplossing in een langdurig conflict zoals in Afghanistan is een proces van lange adem. Er moet nog veel gebeuren eer de werkelijke start van een inclusief proces van vredesonderhandelingen daar is.

Mensenrechten

Sinds de val van de Taliban in 2001 is de mensenrechtensituatie in Afghanistan verbeterd. In de grondwet van 2004 is respect voor internationale mensenrechten verankerd, de Afghaanse onafhankelijke mensenrechtencommissie AIHRC heeft zichzelf ontwikkeld tot een betrouwbare organisatie en het aantal actieve maatschappelijke organisaties en particuliere media groeit. Desalniettemin zijn er nog altijd veel uitdagingen op mensenrechtengebied en de situatie blijft over het algemeen zorgelijk. Voortdurende instabiliteit, onveiligheid en de zwakte van het openbaar bestuur hebben daarbij een negatieve invloed.

De discriminatie en marginalisatie van vrouwen en meisjes in Afghanistan zijn problemen waarop vooruitgang nog altijd beperkt is. Ook het zwakke rechtssysteem is een belemmerende factor. Verbetering van de mensenrechten in Afghanistan is derhalve nauw verbonden met de kwaliteit van het bestuur en capaciteitsopbouw van het maatschappelijk middenveld. In toenemende mate leeft onder mensenrechtenverdedigers in Afghanistan de zorg dat in het verzoeningsproces de aandacht voor mensenrechten en in het bijzonder de rechten van vrouwen ondergesneeuwd zou kunnen raken. Volgens hen is duurzame vrede niet mogelijk zonder waarheidsvinding en gerechtigheid, en specifieke aandacht voor mensenrechten.

Positief is dat tijdens de Kaboelconferentie van juli 2010 afspraken zijn gemaakt over mensenrechten. De Afghaanse regering heeft zich onder meer gebonden aan de uitvoering van een nationaal beleidsprogramma voor mensenrechten in samenwerking met het maatschappelijk middenveld en de Afghaanse onafhankelijke mensenrechtencommissie.

De provincie Kunduz

Bevolking

De provincie Kunduz ligt in het noorden van Afghanistan, aan de grens met Tadjikistan. Kunduz is etnisch één van de meest diverse en dicht bevolkte provincies in Noord-Afghanistan. De bevolking bestaat uit Pashtun (34%), Oezbeken (27%), Tadzjiken (20%), Turkmenen (9,4%), Arabieren (4,6%) en Hazara (3,5%). Schattingen van de totale bevolking lopen uiteen van 904 000 tot 1,7 miljoen. De etnische diversiteit is ontstaan in verschillende perioden van migratie, deels als gevolg van de vestigingspolitiek van verschillende Afghaanse machthebbers.

Bestuur

Evenals elders in Afghanistan heeft de kwaliteit van het bestuur in Kunduz te lijden onder capaciteitsgebrek, corruptie en de invloed van informele machtstructuren. De belangrijkste posities in de provincie zijn die van gouverneur, provinciale politiechef, burgermeester van Kunduz-stad en het hoofd van de nationale veiligheidsdienst. Daarnaast zijn 26 ministeries vertegenwoordigd in Kunduz, waarvan de meeste in Kunduz-stad zijn gevestigd. Kunduz is een gefragmenteerde samenleving en de machtsverhoudingen in de districten worden veelal bepaald door informele machthebbers. Dit maakt dat de controle van de overheid, de gouverneur en politie zoals in veel provincies nog beperkt is. De provinciale overheid is veelal afhankelijk van deze informele structuren. De invloed van de provinciale raad in Kunduz is minimaal. De raad vervult voornamelijk een adviserende rol naar de gouverneur. De opkomst voor de raadsverkiezingen in 2009 was erg laag in vergelijking met 2005, wat op een gebrek aan draagvlak bij de bevolking duidt.

De publieke dienstverlening is in Kunduz relatief goed in vergelijking met andere provincies. De provinciale overheid is redelijk in staat basisdiensten te leveren op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, water en energie. Deze diensten worden in de meeste gevallen verschaft in nauwe samenwerking met private Afghaanse organisaties, internationale partners en het Duitse Provinciaal Reconstructie Team (PRT). In sommige districten wordt de publieke dienstverlening nog bemoeilijkt door de veiligheids situatie.

Justitiële sector

Het justitiesysteem in Kunduz kent de beperkingen die ook het nationale systeem kenmerken: gebrekkige opleiding van politie en justitiemedewerkers, corruptie en een inadequate infrastructuur. De civiele politie zou een omvang van ongeveer 1500 agenten moeten hebben. Momenteel is een groot deel van de functies niet vervuld. In Kunduz zijn zes rechtbanken op districtsniveau, één familierechtbank en één hof van appel. Er zijn ongeveer 50 rechters actief in de provincie, minimaal één per district. Het aantal openbaar aanklagers ligt rond de 70. Er ligt daarmee een goede basis voor capaciteitsopbouw.

In ieder district zijn minstens drie aanklagers aanwezig. De meeste aanklagers hebben slechts middelbare school genoten en zijn daarom slecht op de hoogte van hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook is er in ieder district een *huqooq*-kantoor, dat deel uitmaakt van het ministerie van Justitie en als schakel fungeert tussen het formele en het informele rechtssysteem. Zaken worden doorverwezen naar lokale vergaderingen van dorpsoudsten, naar rechtbanken of er wordt bemiddeld bij het treffen van een schikking. Het lage opleidingsniveau van de medewerkers, de corruptie, het gebrek aan infrastructuur en het gebrek aan basisinformatie over juridische zaken leidt tot ontevredenheid onder de bevolking over deze kantoren. Rechtshulp is zeer schaars en het formele systeem wordt door de bevolking gezien als langzaam, duur, incompetent en corrupt. Daarnaast worden vonnissen in civiele zaken vaak niet geaccepteerd en is handhaving in de districten soms moeilijk. In sommige delen van Kunduz richt de bevolking zich op ad-hoc basis ook tot de Taliban voor rechtspraak.

Sociaal-economische situatie

De alfabetiseringsgraad van 33% ligt in Kunduz aanzienlijk hoger dan in andere provincies. Het percentage kinderen dat naar school gaat is met 59% ook significant hoger dan het landelijk gemiddelde van 37%. Er zijn 388 scholen voor in totaal 417 000 leerlingen. Een kwart van de ruim 5000 leraren is vrouw. De helft van de scholen beschikt over een gebouw, de andere helft maakt gebruik van tenten. In drie districten probeert de Taliban meisjes ervan te weerhouden om naar school te gaan. Er zijn 29 basis gezondheidscentra, 13 uitgebreide gezondheidscentra, twee districtsziekenhuizen en een regionaal ziekenhuis. De toegang tot drinkwater en irrigatie is verbeterd dankzij projecten onder het «National Solidarity Programme» van het PRT, GTZ en NGO's. Ongeveer 88% van de bevolking heeft toegang tot veilig drinkwater en 15% krijgt energie van het staatsnetwerk. Daarnaast zijn er zijn zes mobiele telefoon netwerken.

Naast Mazar-e Sharif is Kunduz-stad het grootste commerciële centrum van Noord-Afghanistan. De ligging aan de grens en het feit dat een belangrijke handelsroute naar Tadzjikistan, Kaboel en Pakistan door de provincie loopt maakt het een centrum voor legale en illegale economische activiteiten. Handel, landbouw en veehouderij vormen de belangrijkste economische activiteiten in Kunduz. Dankzij goede irrigatie

is er veel vruchtbaar land. Er wordt vooral tarwe, rijst en groente verbouwd, maar er is ook een groei in landbouwproducten met hoge waarde, zoals noten en gedroogd fruit, die kunnen worden geëxporteerd naar Pakistan en India. Er wordt nauwelijks papaver geteeld in Kunduz vanwege de daarvoor ongunstige bodem- en klimaatomstandigheden. Er lopen verschillende smokkelroutes door de provincie. Er wordt geschat dat ongeveer 20% van de heroïne en morfine uit Afghanistan via Centraal Azië naar Europa wordt gesmokkeld.

Positie van vrouwen

De positie van vrouwen in Kunduz is sinds 2001 aanmerkelijk verbeterd. Vrouwen hebben een grotere bewegingsvrijheid, de werkgelegenheid is toegenomen en het aantal meisjes dat onderwijs geniet ligt met 52% zelfs hoger dan het landelijk gemiddelde. Er zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij deze vooruitgang. Zo zijn er aanzienlijke verschillen tussen de diverse etnische bevolkingsgroepen en de stedelijke en rurale gebieden. De rechtspositie van vrouwen in Kunduz is weliswaar beter dan in de zuidelijke en oostelijke provincies van Afghanistan, maar vrouwen zijn nog altijd grotendeels aangewezen op de informele vormen van rechtspraak waarbinnen hun individuele rechten niet gewaarborgd zijn. Vrouwen werkzaam bij de overheid worden gestigmatiseerd en beschuldigd van onzedelijk gedrag. Door deze negatieve connotatie van overheidsfuncties staan families vrouwen vaak niet toe in deze sector te werken. Nochtans bekleedt een aantal vrouwen een positie binnen het provinciaal bestuur en telt de politie in Kunduz 12 vrouwelijke agenten. De invloed van vrouwen op besluitvorming is evenwel zeer beperkt. Een groot aantal nationale en internationale organisaties is in de provincie actief op het gebied van de bevordering van de positie van vrouwen, maar de coördinatie tussen deze organisaties en het Departement voor Vrouwenzaken is beperkt. Een zorgelijk ontwikkeling is de negatieve invloed van de huidige veiligheidssituatie op de rechten en bewegingsvrijheid van vrouwen.

Veiligheidssituatie

Het geweldsniveau in het Noorden van Afghanistan is laag in verhouding met dat in het Zuiden en Oosten van Afghanistan. Het aantal veiligheidsincidenten in het noorden als geheel bedraagt de laatste jaren ongeveer 4% van alle incidenten in Afghanistan. Niettemin is het aantal incidenten in Kunduz tussen 2007 en 2009 jaarlijks bijna verdubbeld. De stijging van het aantal incidenten is in 2010 gehalveerd.

Deze ontwikkelingen in incidentenaantallen in Kunduz kunnen niet los worden gezien van de toegenomen omvang en activiteiten van de internationale troepenmacht. Door de inzet van Duitse en Amerikaanse ISAF-eenheden wordt meer dan voorheen tegenwicht geboden tegen de opstandelingen. Het geweld houdt niet altijd direct verband met de *insurgency*, maar vloeit in veel gevallen voort uit een combinatie van interetnische conflicten, uitingen van onvrede richting de Afgaanse overheid en ISAF, en de bescherming van drugs- of machtsbelangen. Er is vaak sprake van interactie tussen Afgaanse overheidsfunctionarissen en machtige lokale *powerbrokers*, milities en criminele netwerken die de ontwikkeling van goed bestuur in Kunduz in de weg staat. In delen van de provincie ontbreekt een effectief overheidsgezag, dat evenals in de andere grensprovincies in Afghanistan een voedingsbodem is voor smokkel en andere illegale activiteiten. Opstandelingen, criminele bendes en lokale machthebbers verdedigen er gewapenderhand hun belangen.

Sinds 2002 keert de Pashtun-bevolking, die na omverwerping van het Talibanregime naar Pakistan wegvluchtte, terug naar Kunduz. Dit brengt spanningen tussen de verschillende etnische groepen in de provincie met zich mee. De gemarginaliseerde Pashtun-meerderheid in Kunduz is een gemakkelijke prooi voor de rekruteringsinspanningen van *insurgent*-netwerken. Mede daardoor is de *insurgency* in Kunduz sinds 2009 aanzienlijk toegenomen. De *insurgency* is weliswaar nog steeds gefragmenteerd, maar wel is sprake van een steeds geraffineerder optreden. Er worden complexere *IED's* ingezet en mediagenieke aanslagen gepleegd.

Nadere specificatie van de Nederlandse bijdrage

Inzet in Kaboel

Personele inzet

EUPOL is op verzoek van de Afghaanse autoriteiten en in nauw overleg met ISAF/NTM-A begonnen met de oprichting van het nationale *Police Staff College*. Dit *Staff College* zal opleidingen gaan verzorgen ter versterking van het leiderschap en het management van de Afghaanse civiele politie. Ook de certificering van politieofficieren als voorwaarde voor het verkrijgen van een hogere rang zal tot de taken van het *Staff College* behoren.

Daarnaast werkt EUPOL aan curricula voor onder andere het geplande regionale trainingscentrum in Bamiyan, dat trainingscapaciteit voor vrouwelijke agenten zal bieden. Het politietrainingscentrum in Bamiyan wordt met financiering van de Europese Commissie gebouwd. Naar verwachting zal deze trainingsfaciliteit eind 2012 gereed zijn. Dit betekent dat er tot dan geen op zichzelf staande bijdrage geleverd zal kunnen worden aan het trainingscentrum. Wel zal men vanuit Kaboel bij de ontwikkeling van het trainingscentrum betrokken zijn. Een bijdrage wordt geleverd aan het ontwikkelen van het curriculum, voorbereiden van de toekomstige trainers en het opbouwen van specifieke kennis van genderspecten voor de Afghaanse politie, zodat het centrum bij de opening direct operationeel kan zijn. Bovendien zal Nederland in de staf van EUPOL vertegenwoordigd zijn. Daarmee zal Nederland bijdragen aan de verdere beleidsmatige uitwerking van het *City Police en Justice Project* (CPJP) van EUPOL, dat er op gericht is het midden- en hoger kader van politie en justitie in de provincies te versterken.

De huidige bijdrage aan EUPOL in Kaboel zal de komende periode geleidelijk oplopen tot in beginsel 25 civiele politiefunctionarissen. Deze politiefunctionarissen zullen zich hoofdzakelijk bezig houden met de oprichting van het nationale *Police Staff College* en het regionale trainingscentrum in Bamiyan. Daarnaast zullen zij ook een bijdrage leveren aan de nog op te richten *Criminal Investigations Department Faculty*. De medewerkers voeren hun taken in beginsel uit op beveiligde locaties.

Capaciteitsopbouw Justitiële sector

Nederland wil op nationaal niveau meer betrokken zijn bij de beleidsdiscussies over de strategie en hervormingen van de Afghaanse overheid ten aanzien van politieopbouw en ontwikkeling van het justitiële apparaat. Nederland ondersteunt momenteel al enkele concrete projecten ter versterking van de rechtsstaat, zoals de *International Development Law Organisation* (IDLO), welke onder andere training geeft aan justitiemedewerkers en activiteiten ontplooit ter versterking van de juridische positie van vrouwen en hun toegang tot recht. Voorts steunt Nederland in samenwerking met het UNDP de oprichting en uitrusting van vertaalafde-

lingen binnen het ministerie van Justitie. In het kader van de geïntegreerde politietrainingsmissie zullen onder meer de volgende activiteiten met ontwikkelingsfinanciering op nationaal niveau worden ondersteund:

- Een *bijdrage aan het Law and Order Trust Fund* gedurende de missieperiode, als voortzetting op de huidige comitting van € 40 miljoen voor de periode 2008–2011. Dit fonds financiert de politiesalarissen, steunt capaciteitsontwikkeling en scheiding van beleid en uitvoering bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Voorts besteedt LOTFA veel aandacht aan de interactie tussen bevolking en politie en de positie van vrouwen. Hierbij gaat het onder andere om rekrutering van meer vrouwelijke agenten en de behandeling van vrouwen als verdachte of slachtoffer. Als zesde donor heeft Nederland een goede positie bij de beleidsdiscussie over de hervormingen van het veiligheidsapparaat.
- Steun aan de hervormingsprocessen en de capaciteitsopbouw binnen het ministerie van justitie middels technische assistentie, in het kader van het «Justice for All» programma.
- *Beleidsinhoudelijke steun aan de ontwikkeling van «Family Response Units» (FRU)* binnen het politieapparaat via EUPOL. Doel van deze eenheden is het verlagen van de drempel voor vrouwen om aangifte te doen en een rechtvaardige behandeling te waarborgen. Deze eenheden behandelen familiegerelateerde misdrijven tegen vrouwen en kinderen, waaronder kindermishandeling, seksueel geweld of gedwongen huwelijken.

Inzet in Kunduz

Training en begeleiding

Op de trainingscentra van NTM-A en het Duitse *German Police Project Team* (GPPT) wordt de initiële opleiding voor het uitvoerend niveau van de Afghaanse politie verzorgd. Het GPPT project is een bilateraal initiatief van Afghanistan en Duitsland. De organisatie verzorgt net als NTM-A basistraining op trainingscentra in het Noorden van Afghanistan. De Nederlandse bijdrage aan deze opleiding zal vorm krijgen door de inzet van Nederlandse marechaussees. De opleiding biedt de Afghaanse agenten basis politievaardigheden en wordt aangevuld met verdere opleiding en training *on the job*. 20 Nederlandse instructeurs van de Koninklijke marechaussee zullen in Kunduz worden ingezet ten behoeve van de basis politieopleiding van de Afghaanse civiele politie. Zo kan de aansluiting van de politietraining op het trainingscentrum met de begeleiding door de multidisciplinaire trainingsteams worden verzekerd.

Nederland zal in de provincie Kunduz een bijdrage leveren aan de begeleiding en training van de Afghaanse civiele politie (*Afghan Uniformed Police*) in de praktijk nadat deze de basistraining in het trainingcentrum hebben doorlopen. Hiervoor worden multidisciplinaire trainingsteams (*Police Operational Mentoring and Liaison Teams*, POMLTs) ingezet, waarvan de kern bestaat uit een combinatie van marechaussees en andere militairen. Deze praktijkbegeleiding en -training is van essentieel belang om de geleerde lessen vast te houden en verder te ontwikkelen, mede omdat de veiligheidsomstandigheden waaronder Afghaanse agenten hun werk moeten doen verre van ideaal zijn. De Nederlandse POMLTs hebben als taak de Afghaanse politie in Kunduz bij hun civiele werkzaamheden te begeleiden en aanvullende *training on the job* te verzorgen. De marechaussees begeleiden en trainen de Afghaanse politiemensen van de *Afghan Uniformed Police* bij de uitvoering van civiele politietaken zoals handhaven van de openbare orde, criminaliteitsbestrijding en opsporing. De militairen begeleiden en trainen de Afghaanse politie bovendien bij de additionele noodzakelijke vaardig-

heden zoals het inrichten van controleposten, het aanleren van beschermingstechnieken in groepsverband, het veilig omgaan met bepaalde wapens en het omgaan met *Improvised Explosive Devices (IED's)*. Gezien de veiligheidssituatie is het niet uitgesloten dat politie-eenheden en hun begeleiders met geweldgebruik worden geconfronteerd. De Nederlandse multidisciplinaire trainingsteams zullen geen zelfstandige executieve taken uitvoeren. Mocht de Afghaanse politie-eenheid waarbij Nederlandse begeleiders/trainers aanwezig zijn, van de Afghaanse autoriteiten de opdracht krijgen tot enigerlei offensieve militaire activiteiten, dan zullen de Nederlanders hieraan niet deelnemen.

De Nederlandse POMLTs zullen eerst worden ingezet in het centrale district en in de stad Kunduz. In die eerste periode zullen de samenwerking met de in de provincie actieve actoren en de kennis van de omgeving worden opgebouwd. Daarna kunnen de Nederlandse POMLTs ook in andere districten van de provincie actief worden. De capaciteit van de multidisciplinaire trainingsteams kan flexibel worden ingezet. In beginsel is voorzien dat uiteindelijk zes multidisciplinaire trainingsteams op verschillende locaties kunnen worden ingezet. Elke groep zal beschikken over marechaussees, andere militaire begeleiders, medisch personeel en een tolk. Afhankelijk van de omstandigheden kunnen aanvullende capaciteiten benodigd zijn en kan explosievenopruimingscapaciteit, een begeleider voor eventuele luchtsteun en gespecialiseerd verbindingspersoneel worden toegevoegd. Mocht de taak of situatie daartoe op enig moment nopen, dan kan de commandant ter plaatse de omvang en samenstelling van de multidisciplinaire trainingsteams aanpassen. Met deze flexibiliteit kan in verschillende omstandigheden effectief worden gewerkt.

Versterking van de justitiële keten en het EUPOL City Police and Justice Project

De inzet van EUPOL-functionarissen in Kunduz is gericht op de uitvoering van het *City Police and Justice Project* en de verdere versterking van de justitieketen. Nederland zal maximaal 15 civiele politiefunctionarissen inzetten voor de uitvoering van het *EUPOL City Police and Justice Project (CPJP)* waarmee het midden- en hogere politiekader wordt begeleid. Daarnaast richt deze inzet zich op de capaciteitsopbouw van de provinciale justitieketen en de versterking van de samenwerking tussen de politie en de justitieketen. Voor de effectieve uitvoering van deze taken is vaak specialistische kennis van de Afghaanse justitieketen van belang. Daarom worden voor deze taken in beginsel 5 juridische experts toegevoegd aan de Nederlandse EUPOL bijdrage aan het CPJP programma in Kunduz. Bovendien zal voor de uitvoering van specifieke projecten met NGO's worden samengewerkt. Met deze bijdrage kan het CPJP-programma in Kunduz volledig worden geïmplementeerd.

Daarnaast levert Nederland een bijdrage aan de versterking van de justitiële keten in Kunduz met diverse projecten, waarbij de nadruk ligt op het begin van de justitiële keten, namelijk de samenwerking tussen de politie en justitiële instellingen, toegang tot het justitieel systeem, rechtsbescherming en het betrekken van informele en traditionele rechtsprekers bij het formele rechtssysteem. De positie van vrouwen, inclusief participatie van vrouwen in de rechtspraak en bewustwording van vrouwenrechten staan daarin mede centraal. De overgrote meerderheid van conflicten wordt in Afghanistan op informele wijze beslecht. Informele vormen van conflictoplossing kunnen dan ook niet genegeerd worden. Dergelijke mechanismen zijn echter kwetsbaar voor oneigenlijke beïnvloeding en betrokkenen zijn veelal onvoldoende op de hoogte van internationaal erkende basisrechten. Daarom zal de nadruk

liggen op het versterken van het toezicht van het formele systeem op informele vormen van conflictbeslechting en op mechanismen om de verhouding tussen beiden te versterken. Nederland zal bij de ondersteuning aan de ontwikkeling van de rechtsstaat zoveel mogelijk aansluiten op de bestaande activiteiten van actoren als GTZ, het *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* (MPIL) en de Amerikaanse *International Narcotics and Law Enforcement Agency* (INL). Ter versterking van de justitiële keten zullen onder meer de volgende bijdragen worden geleverd:

- *Ondersteuning community policing*: versterking van het contact tussen de bevolking op dorpsniveau en de politie via *community policing*-projecten in districten waar Nederlandse POMLTs actief zijn.
- *Training* van medewerkers van de «*Huqooq*»-afdelingen van het ministerie van Justitie. Deze hebben een belangrijke rol in de bemiddeling bij civiele geschillen.
- *Onderzoek* naar informele rechtsvormen in de provincie om het overzicht – en uiteindelijk het toezicht – van het formele justitiële systeem op de traditionele rechtspraak te versterken.
- *Opleiding van advocaten* en ondersteuning bij de oprichting van de *Afghan Independent Bar Association* in Kunduz om de toegang van de bevolking tot het rechtssysteem en de rechtsbescherming te verbeteren.
- *Versterking van de justitiële keten* en m.n. de samenwerking tussen politie, aanklagers en rechters in het kader van strafrechtelijk onderzoek, alsmede dossierbeheer (*case management*) en *training on the job* door de gehele keten via het EUPOL-programma.
- *Onderzoek* naar de mogelijkheden om *grass roots* organisaties, gemeenschappen en neutrale bemiddelaars, veelal stamoudsten en andere invloedrijken, te betrekken in de oplossing van lokale conflicten (*local grievance resolution*), mogelijk in aansluiting op het re-integratie- en verzoeningsprogramma van de Afghaanse overheid.

De verschillende onderdelen van de Nederlandse bijdrage zullen intensief contact met elkaar onderhouden om ervaringen uit te wisselen om elkaar advies te kunnen geven. Hierdoor kan de aansluiting van de opleidingen op de centra, de praktijk van politioptreden en de werkzaamheden van de justitiële keten verder verbeteren. Daarnaast krijgt de coördinatie met de verschillende internationale actoren in de provincie de aandacht, onder meer door de plaatsing van liaisonofficieren bij de internationale en Afghaanse partners.

Overige bijdragen

Ter ondersteuning van de Nederlandse missie en om de Nederlandse informatiepositie zeker te stellen en de invloed in internationale besluitvormingsprocessen te vergroten worden ongeveer 70 militairen ingezet. Het betreft strategische posities in internationale militaire hoofdkwartieren, inzet op logistieke steunpunten in Kaboel en Mazar-e-Sharif, inlichtingenpersoneel en de Contingentscommandant, de vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten in zijn rol als eindverantwoordelijke voor de Nederlandse militairen. De aan de *redeployment* gekoppelde bijdrage in het hoofdkwartier van *Regional Command South* in Kandahar zal in overleg met partners zo snel mogelijk worden afgebouwd.

Vier F16's met ondersteuning van 120 personen worden in Mazar-e-Sharif in het Noorden van Afghanistan gestationeerd ten behoeve van de opsporing van *Improvised Explosive Devices* (IED's). Daarnaast worden zij ingezet om in acute noodsituaties Afghaanse en internationale eenheden te beschermen als zij direct worden bedreigd. Er zullen geen pre-planned

gevechtsoperaties worden uitgevoerd. Daarmee is deze inzet vergelijkbaar met de huidige inzet van de F16's ten behoeve van de *redeployment* van de TFU, die afweek van het bredere mandaat zoals dat bestond ten tijde van de TaskForce Urzuzgan zelf. De ervaring heeft geleerd dat het van belang is dat het Nederlandse personeel onder alle omstandigheden over eigen luchtsteun kan beschikken.

De aanwezigheid en beschikbaarheid van de F16's spelen een cruciale rol in het verzekeren van de veiligheid van de Nederlandse missiedeelnemers. Door deze aanwezigheid en de internationale afspraken over de steunverlening is luchtsteun, die cruciaal is voor de veiligheid, voor het Nederlandse personeel gegarandeerd. Ten behoeve van de strijd tegen *IED's* worden bovendien twee medewerkers geplaatst op het forensisch *Counter IED*-laboratorium in Kaboel. Dit laboratorium is een initiatief van het *European Defence Agency* en staat onder Franse leiding.

Operationele aspecten

Risico's voor het Nederlandse personeel

De veiligheidssituatie in de provincie is een belangrijk aandachtspunt. Hoewel de veiligheidssituatie in het Noorden van Afghanistan gunstiger is dan in andere delen van het land, gaat de missie gepaard met reële risico's voor het Nederlandse personeel, vooral voor het personeel dat in Kunduz de Afghaanse politie bij haar werkzaamheden begeleidt. Dit risico is verbonden met de taak van de Afghaanse politie. Gezien de organisatiegraad van de *insurgency* en criminele netwerken, zijn de risico's die gepaard gaan met het politiewerk in Kunduz ook voor dit personeel aanwezig. Daarnaast is er een serieuze dreiging van zelfmoordaanslagen en *IED's*, hoewel door de vele verharde wegen het gebruik van *IED's* voor *insurgents* vaak lastig is. Er is bovendien een reële kans dat eenheden onder vuur worden genomen. Gezien deze dreigingen wordt het optreden buiten de poort uitgevoerd in teamverband en is *IED's*-opsporingscapaciteit beschikbaar. Bovendien zullen de teams worden uitgerust met onder meer gepantserde voertuigen. Voor de Nederlandse civiele functionarissen die hun werkzaamheden op trainingscentra of op vaste locaties in Kunduz verrichten zijn de risico's kleiner. Aanvallen op internationale medewerkers op vaste locaties en tijdens verplaatsingen zijn tot op heden beperkt. De Nederlandse leidinggevenden ter plaatse zullen uiteindelijk de afweging maken welke beschermingsmaatregelen voor het Nederlands personeel noodzakelijk zijn om de taken verantwoord te kunnen uitvoeren. Daarnaast heeft de EUPOL missie ook richtlijnen m.b.t. de beschermingsmaatregelen voor het EUPOL personeel. Gezien de genomen maatregelen acht de regering de risico's van de bijdrage aanvaardbaar.

Internationale samenwerking en invloed op de besluitvorming

De algemene veiligheidssituatie is een verantwoordelijkheid van *lead nation* Duitsland. Duitse en Amerikaanse ISAF-eenheden voeren in Kunduz veiligheidsoperaties uit om de situatie te verbeteren en de *insurgency* onder druk te zetten. Met de partners in Noord-Afghanistan zijn zowel in de hoofdsteden als in het operatiegebied afspraken gemaakt over de veiligheid en operationele ondersteuning van het Nederlandse personeel. In de provincie Kunduz verzorgt Duitsland een snelle reactiecapaciteit van grondeenheden. Bovendien zijn Amerikaanse ISAF-grondeenheden in Kunduz geplaatst. De Nederlanders kunnen in alle gevallen op hun ondersteuning rekenen, daar zijn heldere afspraken over gemaakt. ISAF verzorgt capaciteit voor luchtsteun in het Noorden van Afghanistan. De Verenigde Staten hebben een groot helikopterdetachement in het

Noorden gestationeerd, waar Apache gevechtshelikopters deel van uit maken. Ook in Kunduz zijn enkele van deze helikopters aanwezig. Daarnaast verzorgt ISAF de luchtsteun door jachtvliegtuigen.

De logistieke ondersteuning wordt waar mogelijk en voor een belangrijk deel verzorgd door *lead nation* Duitsland. Het belangrijkste logistieke knooppunt van ISAF in het noorden van Afghanistan is Mazar-e-Sharif. De Nederlandse logistieke lijn zal, net als de Duitse lijn waar Nederland zoveel mogelijk gebruik van zal maken, vooral via deze luchthaven lopen. De luchthaven in Kunduz is geschikt voor een regelmatige aanvoer via de lucht en wordt door Duitsland hiervoor gebruikt. Nederland zal hierbij aansluiten. Voor goederen die het beste over land kunnen worden aangevoerd is ook aansluiting gezocht bij de Duitse logistieke organisatie. Nederlandse militairen zijn nodig voor de aanvullende operationele en logistieke ondersteuning, waaronder eigen medische ondersteuning, en aansturing.

In Mazar-e-Sharif beschikt ISAF over een uitgebreid *role 3*-hospitaal. Op het kamp in de provincie Kunduz is eveneens een hospitaal aanwezig, qua medische faciliteiten vergelijkbaar is met de faciliteiten waarover Nederland in Uruzgan beschikte. Nederland zal op beide locaties een beperkte medische bijdrage leveren.

Nederland houdt invloed op de verschillende aspecten van de politie-training door plaatsing van staffunctionarissen binnen EUPOL, NTM-A, *Regional Command North* en ISAF in Kaboel. Daarnaast zijn Nederlandse eenheden benodigd voor de inrichting van logistieke steunpunten op enkele luchthavens en ten behoeve van de Nederlandse informatiepositie.

Geschiktheid en beschikbaarheid

Nederlandse civiele politiefunctionarissen in EUPOL zullen via de gebruikelijke procedure bij de EU worden aangemeld. Zij melden zich aan op individuele en vrijwillige basis. Voor de functies die EUPOL openstelt zal binnen de Nederlandse politie naar geschikte kandidaten worden gezocht. Op dit moment is de verwachting dat de beschikbaarheid van geschikte kandidaten ruim voldoende is om voor een langere periode kwalitatief goede kandidaten voor te dragen bij de EU. De bijdrage van de Nederlandse politie is, onder meer gelet op de gewenste inzet van de politie in Nederland, te rechtvaardigen vanwege het grote belang van de geïntegreerde politietrainingsmissie. De missie vergt ook een substantiële personele inzet van de Koninklijke Marechaussee.

De Nederlandse bijdrage zal voor een groot deel worden ondersteund door internationale partners. De invloed van de bijdrage op de gereedheid en de inzet van de krijgsmacht is beperkt. Duitsland is als *lead nation* verantwoordelijk voor veiligheid in de provincie Kunduz. Daardoor is het beslag op materieel en personeel van de Nederlandse krijgsmacht ten behoeve van de trainingsteams beperkt. Het benodigde aantal gepantserde voertuigen is beschikbaar en de inzet hiervan heeft slechts beperkte invloed op de opleiding en training van de krijgsmacht. Ook de logistieke ondersteuning zal voor een belangrijk deel door Duitsland worden verzorgd, waardoor het beslag op materieel ook hiervoor beperkt is. De ondersteunende inzet is afkomstig van diverse eenheden van de krijgsmacht. Voor deze eenheden zijn de personele consequenties aanvaardbaar.

Geweldsinstructie (rules of engagement)

De geweldsinstructie voor de functionarissen van EUPOL is gebaseerd op de *Status of Mission Agreement* tussen de EU en Afghanistan en is beperkt tot zelfverdediging. Omdat dit personeel als instructeur optreedt en in beginsel alleen werkzaamheden op afgesloten locaties verricht, wordt deze geweldsinstructie voor dit personeel adequaat geacht. De *Status of Mission Agreement* regelt ook de status van het personeel. Nederland behoudt de jurisdictie over dit personeel.

De geweldsinstructie voor de militairen in ISAF is afgeleid van het VN-mandaat en het ISAF-operatieplan. Deze geweldsinstructie is gelijk aan die tot op heden door eenheden van ISAF wordt gebruikt. De *rules of engagement* en richtlijnen bieden voldoende mogelijkheden om de opgedragen taken uit te voeren. De militairen zullen specifieke richtlijnen krijgen conform de randvoorwaarden zoals eerder genoemd in deze brief. De militairen hebben verder de bevoegdheid voor zelfverdediging. De status van het personeel is geregeld in de *Military Technical Agreement* tussen ISAF en Afghanistan. Nederland behoudt de jurisdictie over dit personeel. De Nederlandse contingentscommandant in Mazar-e-Sharif zal als *red cardholder* waken over de naleving van het mandaat, de *rules of engagement* en specifieke Nederlandse richtlijnen.

Verder zijn de restricties op de inzet van Nederlands personeel en middelen van kracht zoals eerder in deze brief uiteengezet.

Aansturing

De Nederlandse personele bijdragen worden ingezet onder EUPOL en ISAF.

EUPOL is een civiele missie die wordt aangestuurd door de Europese Unie. In Afghanistan staat EUPOL onder leiding van een *Head of Mission*. Zowel de medewerkers op het hoofdkwartier in Kaboel als in de provinciale EUPOL-kantoren worden onder zijn verantwoordelijkheid en aansturing ingezet. Dit zal ook gelden voor de Nederlandse EUPOL medewerkers die in Kaboel en Kunduz werkzaam zullen zijn.

De opleiders op de NTM-A politietrainingscentra worden aangestuurd door NTM-A. De Nederlandse multidisciplinaire trainingsteams vallen onder het Duits geleide hoofdkwartier van *Regional Command North (RC(N))* van ISAF in Mazar-e-Sharif. De Nederlandse F16 zullen door *ISAF Joint Command (IJC)* in Kaboel worden aangestuurd.

Om de eerder genoemde synergievoordelen van de totale Nederlandse inzet te realiseren is goede coördinatie tussen de bijdragen vereist. In Uruzgan is ervaring opgedaan met een combinatie van civiele en militaire aansturing. Bij de aansturing van de Nederlandse geïntegreerde politie-trainingsmissie wordt gekozen voor een soortgelijke werkwijze, zodat alle betrokken disciplines voldoende tot hun recht komen.

Financiën

De additionele kosten van de beoogde missie bedragen in 2011 EUR 122,3 miljoen en de jaren 2012 en 2013 EUR 109,3 miljoen. In 2014 worden de kosten begroot op EUR 94,4 miljoen. Voor 2015 wordt een bedrag van EUR 32,5 miljoen voorzien bestaande uit resterende afbouwkosten en staven. Deze kosten komen ten laste van de structurele voorziening «uitvoeren crisisbeheersingsoperaties» binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) op de Defensie begroting en de

beschikbare middelen voor salariskosten van politiemensen uit de HGIS
op de begroting van Veiligheid en Justitie.