Ministry of Defence

95 **Research Paper**

To serve and to protect? Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestel

J.L. Hovens

RLANDS
ENCE
DEMY

December 2009

Publication of the Faculty of Military Sciences
Netherlands Defence Academy

To serve and to protect?
Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestel

To serve and to protect?
Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestel

J.L. Hovens

Researchpaper no. 95

Faculteit Militaire Wetenschappen

Nederlandse Defensie Academie

To serve and to protect? Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestel
J.L. Hovens

Researchprogramma Krijgswetenschappen
Project Operaties in Afghanistan (ISAF)

Nederlandse Defensie Academie (NLDA)
Faculteit Militaire Wetenschappen (FMW)
Postbus 90.0002
4800 PA Breda

©2009 J.L. Hovens

Vormgeving tektst: Paul Ducheine, Lenny Hazelbag & Peter van den Aker
Omslag ontwerp: Eric Franken, bureau Multimedia NLDA
Drukwerk: PlantijnCasparie

Voor het opnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere complicatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de auteur(s) te wenden. jl.hovens@nlda.nl

De meningen en opvattingen die in deze publicatie worden uitgesproken zijn en blijven voor de verantwoordelijkheid van de desbetreffende auteur. Zij geven niet noodzakelijk de mening van de Minister van Defensie weer.

ISBN: 978-90-8892-027-1
NUR code 689

Nederlandse samenvatting

De politie is wellicht de meest manifeste uitdrukking van de rechtsstaat. De ontmoetingen met de burgers en het antwoord op hun behoeften dragen bij aan de bescherming van de veiligheid en het eigendom van mensen. Tegelijkertijd draagt de wijze waarop deze ontmoetingen vorm krijgen bij aan het vertrouwen van het publiek in de politie, de staat en het recht.
Het lijdt geen twijfel dat het handelen van de politie moet worden gezien in samenhang met de andere delen van het rechtssysteem. De beginselen van een effectieve criminaliteitsbeheersing en eerlijk proces zijn - hoewel soms als onverenigbaar gezien - van toepassing op het politieoptreden. Betekent dat dan ook dat er altijd en overal dezelfde eisen kunnen en mogen worden gesteld aan de politie? Vragen verschillende omstandigheden of situaties niet om een andere politie of ander politieoptreden? Is, in andere woorden, de context waarin de politie moet optreden niet erg bepalend voor de wijze waarop dit gebeurt? Deze vragen, maar ook andere, brengen ons tot wat wellicht de kern van politiehervorming in het buitenland mag worden genoemd.

Deze bijdrage wil een antwoord geven op de vraag welke inspanningen de internationale gemeenschap verricht bij de realisatie van een toereikend niveau van veiligheid en de politiehervorming in Afghanistan. Daarbij zal tevens worden gekeken naar de mate waarin activiteiten van die internationale organisaties consistent zijn en leiden tot het beoogde resultaat.
Na eerst aandacht te besteden aan politie en daaraan gerelateerde begrippen, wordt de ontwikkeling van politiemissies kort geschetst. Vervolgens wordt de wijze waarop orde, rust en wetshandhaving in het Afghanistan van vóór 2001beschreven. Daarna volgt een beschrijving van de activiteiten die sinds 2002 binnen de politiehervorming worden uitgevoerd. Deze activiteiten en de internationale actoren die daarbij een rol spelen zullen daarbij in de tijd worden gezet. Vervolgens wordt ingegaan op de visie op de Afghaanse politie en de organisatie die de Afghaanse overheid daarvoor nodig acht. Daarna worden de plannen voor de politieopbouw en -hervorming als ook de activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht en die binnen het Regionaal Commando -Zuid van ISAF en de zuidelijke regio van ARSIC specifiek belicht. Aan het einde van deze bijdrage wordt de balans van zes jaren politiehervorming opgemaakt.
Kijkend naar zaken als de ontwikkeling van de veiligheidssituatie, het hebben van een gedeelde visie op de toekomstige Afghaanse politie, de samenhang met activiteiten binnen de rule of law, de financiële basis voor de politie, de opleiding en training en de Nederlandse bijdrage, wordt geconcludeerd dat de hervorming nog geenszins een succes kan worden genoemd, dat op tal van punten verbetering noodzakelijk is en bovenal meer tijd nodig is om de gestelde doelen te bereiken. Meer aandacht voor de lokale context en de overdracht van de waarden die aan de (uiteindelijk) gewenste rol en positie van de politie ten grondslag liggen, zouden dan tot de speerpunten moeten behoren. De rol van Nederland blijkt marginaal te zijn. Er is veel aandacht voor de 'harde kant' van de hervorming. Aandacht voor organisatiestructuur, opleiding en training en het beschikbaar stellen van geschikte infrastructuur en middelen voeren de boventoon. Daarbij wordt veelal een sterke beïnvloeding

van andere internationale partners binnen de regio waargenomen. Ook Nederland lijkt geen duidelijke visie te hebben op de rol en positie van de toekomstige Afghaanse politie.

Inhoudsopgave

Nederlandse samenvatting v

Inhoudsopgave vii

To serve and to protect? Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestel 1

1. Inleiding 1
2. Politie en politiegerelateerde begrippen 4
3. Orde, rust en wetshandhaving in Afghanistan vóór 2001 8
3.1. Eenheidsstaat en tribale structuren 8
3.2. Het traditionele rechtssysteem van Afghanistan 9
3.3. Jirga, Shura: alternatieve vormen van conflictoplossing 10
3.4. De Afghaanse politie tot 2001 12
4. Politiehervorming na 2001 18
4.1. De betrokken buitenlandse actoren 19
4.1.1. De start van het hervormingsprogramma 19
4.1.2. Verenigde Staten nemen een prominentere positie in 21
4.1.3. Andere actoren binnen de politiehervorming 22
4.1.4. Coördinatie hervormingen en een incident in Kaboel 22
4.1.5. Het Focused District Development programma 23
4.1.6. Het Focussed Border Development programma 24
4.2. De 'blauwdruk' voor de Afghaanse Nationale Politie 24
4.2.1. Rol en positie Afghaanse Politie 24
4.2.2. Organisatie en sterkte 26
4.2.3. Samenstelling 27
4.2.4. Opleiding en training 28
4.3. Nederlandse bijdrage aan de politiehervorming 29
4.3.1. Provincial Reconstruction Team Baghlan 29
4.3.2. Provincial Reconstruction Team Uruzgan 30
4.3.3. EU Police Mission Afghanistan (EUPOL) 32
5. Zes jaar politiehervorming: een balans 34
5.1. De veiligheidssituatie in Afghanistan 34
5.2. Gedeelde visie op toekomstige ANP? 36
5.3. Samenhang met andere hervormingen 37
5.4. Eigen voortzettingsvermogen 39
5.5. Opleiding en training ANP 39
5.6. De bijdrage van Nederland 41
6. Tot slot 43

Literatuur en bronnen 45

Overzicht van gebruikte afkortingen 51

To serve and to protect?
Het onvoltooide debat over het Afghaanse politiebestel

Door: J.L. Hovens[1]

1. Inleiding

Politie, of rechtshandhavers, zijn wellicht de meest manifeste uiting van het rechtssysteem van een staat. De ontmoetingen met de burgers en de respons op de vragen en verwachtingen van de samenleving dragen bij aan de bescherming van de veiligheid en de eigendommen van de mensen. Tegelijkertijd draagt de wijze waarop deze ontmoetingen plaats vinden bij aan het vertrouwen van de burgers in de politie, de staat en het recht.
De Amerikaanse politiewetenschapper David Bayley geeft het belang van een goed werkend politieapparaat in onderstaand citaat kernachtig weer:

> A police force whose primary business is serving the disaggregate public […] enhances the legitimacy of government by demonstrating that the authority of the state will be used practically and on a daily basis in the interests of the people. In most countries today, this sort of responsive, service-oriented policing would be a revolutionary departure from traditional behaviour. It would, however, do more for the legitimacy of government than any other reform program, and its effects would immediately be felt[2]

Het verkrijgen van een goed werkend politieapparaat heeft een vooraanstaande plaats gekregen op de agenda voor een wereldwijde veiligheid. Vooral de noodzaak om in samenlevingen die in transitie of in ontwikkeling zijn, dan wel in postconflict samenlevingen een minimaal niveau van veiligheid kunnen garanderen, heeft geleid tot vele inspanningen van de internationale gemeenschap en donoren om staten te helpen bij de opbouw van of hervorming tot een effectief en op democratische leest geschoeid publiek veiligheidssysteem. Veiligheid en het realiseren van een minimum niveau van sociale controle worden daarbij in toenemende mate gezien als voorwaarde voor een politieke en economische ontwikkeling, behoorlijk bestuur en een duurzame vrede en veiligheid, waarbij de belangen van de burgers centraal staan.[3] Binnen dat publieke veiligheidssysteem speelt de politie een prominente rol.

---

1 Kolonel der Koninklijke Marechaussee Hans Hovens is als Universitair Hoofddocent en promotieonderzoeker werkzaam bij de sectie Militair Operationele Wetenschappen van de Faculteit Militaire Wetenschappen van de Nederlandse Defensie Academie.

2 Bayley, D. (2006), *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, New York, Oxford University Press, p. 21.

3 Zie bijvoorbeeld: Murray, T. (2007), in Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform, *International Peacekeeping*, Vol 14, No 1, p. 108-109; Marenin, O. (2005), Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects, in *Occasional Paper No.7*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, pp. 4-5; Winkler, Th. H. (2002), Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order, in *Occasional Paper No. 1*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces; Brozka, M. (2003), Development Donors and the Concept of Security Sector Reform, in *Occasional Paper No. 4*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Murray geeft aan dat veiligheid in de postconflict samenleving meer is dan het beëindigen van de gevechten, het onschadelijk maken van de strijders, het herstel van het legitieme gezag en de bescherming van de nationale soevereiniteit:

> Beyond this, however, social stability and security for citizens in post-conflict and even peaceful environments require civil security. Civil security is founded on the rule of law and encompasses law enforcement, the prevention of crime, the protection of human rights in homes and public places, and the creation and maintenance of orderly communities. Civil security is needed to allow civil society to flourish.[4]

Uit het voorgaande blijkt, dat het winnen én behouden van het vertrouwen van de bevolking in het veiligheidsapparaat van belang is. Het veroveren van de *hearts and minds* tijdens de uitvoering van de (politie)taken is, zoals we ons inmiddels in toenemende mate realiseren, niet alleen onder normale omstandigheden, maar ook tijdens of in de periode direct volgend op conflicten van groot belang. Dit belang wordt nog meer duidelijk wanneer we ons realiseren dat de operaties die de internationale gemeenschap uitvoert, zeker die missies die in de directe nasleep van een militaire interventie plaats vinden, laten zien (en hebben in het verleden laten zien) dat criminele activiteiten heel goed gedijen in de vroege postconflict samenleving.[5]

De soms explosieve groei van criminaliteit is niet alleen van deze tijd. Wel nieuw is de nadruk die tegenwoordig wordt gelegd op stabiliteits- en reconstructie operaties. De omvang en verschijningsvormen van criminaliteit stellen bijzondere eisen aan de handhaving en zijn samen erg belangrijk in het hedendaagse optreden. Criminaliteitsbeheersing en de handhaving van de openbare orde maken integraal deel uit van de tegenwoordige operationele omgeving. In deze omgeving wordt de krijgsmacht geconfronteerd met de kwetsbare openbare orde in falende staten. Dat vraagt om een optreden waarbij (ook) andere dan gevechtsvaardigheden nodig zijn.
In Afghanistan spelen zowel politiemensen als militairen een rol bij de opbouw van de Afghaanse Nationale Politie (ANP). Ook Nederland levert een bijdrage aan de opbouw van de ANP.

Dit onderzoek wil een antwoord geven op de vraag welke inspanningen de internationale gemeenschap verricht bij de realisatie van een toereikend niveau van veiligheid en bij de politiehervorming in Afghanistan. Daarbij zal tevens worden gekeken naar de mate waarin activiteiten van die internationale organisaties consistent zijn en leiden tot het beoogde resultaat.
Op basis van een onderzoek van open bronnen, beschikbaar gestelde documenten, aangevuld met de uitkomsten van een enquête, zal een antwoord worden gegeven op de centrale vraag.
Daarbij komen afgeleide vragen aan de orde als: Wat zouden, gegeven de culturele verschillen en verschillen in rechtstradities, de kernwaarden van het rechtssysteem zijn die de internationale gemeenschap wil verankeren of opnieuw wil verankeren? En hoe kunnen deze kernwaarden worden gerealiseerd in het politieoptreden en de politiehervorming? Welke betekenis hebben de kernwaarden in de dagelijkse politiepraktijk en welke betekenis hebben

---

4 Murray (2007), p. 108.

5 Zoals wordt aangegeven door onder meer: Call, C. (red.), (2007), C*onstructing Justice and Security after War,* Washington, USIP en Voorhoeve, J., 2007, *From war to the rule of law. Peace building after violent conflicts.* Amsterdam.

ze voor de politiemodellen, het politiesysteem en politiestrategieën in Afghanistan? Hoe en waarom zijn gerelateerde zaken georganiseerd en op welke wijze beïnvloeden zij elkaar? En ten slotte, wat is de relevantie van de verkregen inzichten voor de Nederlandse strijdkrachten?

De politiehervorming, als onderdeel van de grotere *rule of law* missie in Afghanistan, vormt het thema van deze bijdrage. Voorafgaand aan de beschouwing van de periode na de interventie van de VS, zal de context van waaruit het werken en de verdere ontwikkeling van de ANP moet worden gezien, worden beschreven. Bij de beschrijving van de periode na 2001 zullen de Verenigde Naties (VN), de *International Security Assistance Force* (ISAF), het *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A) en de Europese Politiemissie in Afghanistan (EUPOL Afghanistan, of kortweg EUPOL) de belangrijkste actoren vormen. De Nederlandse bijdrage in Afghanistan staat daarbij centraal.
Gestart wordt met de beschrijving van de concepten en begrippen die in het verdere vervolg zullen worden gebruikt. Begrippen als politie, politiemodellen, politiesystemen en politiestrategieën komen daarbij aan de orde. Deze met het rechtssysteem samenhangende begrippen zullen worden geplaatst tegen de achtergrond van het veranderende denken over de politie. De volgende paragraaf zal afsluiten met een aantal opmerkingen over behoorlijk politieoptreden, in de literatuur veelal aangeduid met *good policing*.[6]
Na de bespreking van de concepten zal de ontwikkeling van politiemissies in het buitenland worden geschetst. Deze bijdrage zal eindigen met een aantal conclusies.

[6] Deze veel gebruikte term zal in de volgende paragraaf verder worden toegelicht.

2. Politie en politiegerelateerde begrippen

Politie, politiemodellen, politiesystemen en politiestrategieën worden door verscheidene auteurs op vele verschillende manieren gedefinieerd. Soms worden dezelfde concepten op verschillende manieren gebruikt. Terwijl hij het woord *police*, letterlijk vertaalt met 'politie', refereert David Bayley aan "people authorized by a group to regulate interpersonal relations within the group through the application of physical force".[7] In deze definitie duidt Bayley op een unieke bevoegdheid van de politie: het geautoriseerd gebruik van fysieke kracht, daadwerkelijk aanwendend of daarmee dreigend, met als doel het gedrag van de ander of anderen te beïnvloeden. Cain definieert de politie in termen van haar dagelijkse praktijk: "maintaining the order which those who sustain them define as proper".[8] Het merendeel van de definities bevat elementen van de politiefunctie, haar structuur en de legitimiteit van politie.[9]
De politiefunctie kan het best worden beschreven met het Engelse werkwoord *policing*. *Policing* kan dan worden beschreven als "de expliciete pogingen van de samenleving om gemeenschappelijke normen en regels te handhaven teneinde het leven, de vrijheid en het eigendom te beschermen".[10]

In deze bijdrage zal onder 'politiemodel' worden begrepen: de inbedding van de politie binnen het geheel van diensten van de overheid in relatie tot verdeling van taken binnen die overheid. De legitimiteit van de politie, de verantwoordingsplicht van de politie over haar optreden; de mate waarin de politie de behoeften van de overheid, het rechtsapparaat of het publiek betrekt bij haar dagelijkse optreden; en de oriëntatie van de politie (gericht op symptoombestrijding of repressie, preventief of zelfs risicospreiding) valt binnen deze definitie. De specialisatie van politie, zoals door Bayley werd benoemd, valt - ten slotte - ook binnen de definitie van het 'politiemodel'.[11]
Het 'politiesysteem' wordt gedefinieerd als het conceptuele raamwerk voor *policing* en beschrijft de structuur van de politieorganisatie. Zaken als centralisatie of decentralisatie; professionalisering en de functionele indeling (zoals basispolitiezorg, verkeerspolitie en recherche) vallen binnen het begrip.
Het laatste concept dat in dit hoofdstuk wordt gebruikt is de politiestrategie. Deze wordt gedefinieerd als de visie en methoden om de doelstellingen van de handhavingsorganisatie te realiseren. Enkele voorbeelden van deze politiestrategieën zijn: *community policing*, probleem georiënteerd politieoptreden, informatiegestuurd politieoptreden, *reassurance policing* en *'zero-tolerance'*.

---

7 Bayley, David H. (1985), *Patterns of policing: a comparative international analysis*. New Brunswick, Rutgers University Press, p. 7.

8 Cain, M. (1979), Trends in the sociology of policework, *International Journal of the Sociology of Law* 7, p. 158.

9 Mawby, R.I. (1999), Approaches to Comparative Analysis: the Impossibility of Becoming An Expert on Everywhere, in: Mawby, R.I. (red) *Policing across the Word*, London-New York, Routledge, p. 20.

10 Zie hiervoor onder meer: Jones, T. en Newburn T. (1998), *Private Security and Public Policing*. Oxford Clarendon Press, p. 18-19; Bayley, David H. and Shearing Clifford D. (1996), The future of Policing in: *Law & Society Review*, Volume 30, Number 3, p. 586; en, Raad van Hoofdcommissarissen (2005), Politie in Ontwikkeling, p. 51.

11 Bayley verwijst hierbij naar de specialisatieprocessen die hebben geleid tot de hedendaagse politie. Specialisatie is daarbij, zo schrijft hij, een relatief begrip dat verwijst naar de exclusiviteit van de uitvoering van een taak door een bepaalde dienst. Het verdwijnen van de militair bij de inzet tijdens binnenlandse ordeverstoringen (ten voordele van de civiele politie) is een duidelijke exponent daarvan. Bayley (1985), pp 37-47.

Het leidt geen twijfel, dat de activiteiten van de politie moeten worden gezien in relatie tot die van andere activiteiten binnen het strafrechtssysteem en dat de beginselen van effectieve criminaliteitsbeheersing en eerlijk proces - hoewel soms als onverenigbaar gezien - van toepassing zijn op al het handelen van de politie.

De context waarbinnen de politie opereert wordt gevormd door verschillende variabelen. Wetenschappers wijzen daarbij op de politieke, sociale en economische ontwikkeling van een land (inclusief de bevolkingsgrootte), het niveau van collectief geweld (tegen het monopolie van de overheid), het (door het publiek gepercipieerde) niveau van veiligheid, cultuur (georiënteerd op het individu of de groep of gemeenschap), de rechtstraditie en het actuele rechtssysteem, de internationale mensrechtenstandaarden, openheid, de aanwezigheid van sturings- en verantwoordingsmechanisme (*accountability*) en ten slotte - maar daarom niet minder belangrijk - de feitelijke situatie.[12]

De wereld waarin de politie opereert verandert. De tegenwoordige tijd kan worden gekarakteriseerd als een periode waarin het onderscheid tussen interne en externe veiligheid, de politie en de krijgmacht, alsook de publieke en private verantwoordelijkheid voor de veiligheid lijkt te vervagen in de meeste landen.[13] Eigenlijk kan worden gezegd dat het gehele veiligheidssysteem aan het veranderen is. Een van de fenomenen die het vervagende onderscheid tussen interne en externe veiligheid markeert, is de betrokkenheid van politiemensen in internationale missies onder de paraplu van de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU) of andere regionale arrangementen.

Vanwege de toenemende invloed die de internationale mensenrechtenstandaarden op het handelen in de dagelijkse politiepraktijk hebben, zal op deze plaats speciale aandacht worden gegeven aan dit mensenrechteninstrumentarium.
Gedurende de laatste vijftig jaar hebben de fundamentele rechten voor de mens hun weerslag gevonden in verdragen en verklaringen en zijn deze in toenemende mate als richtsnoer gaan dienen voor de activiteiten van politie en justitie. Wetten in verschillende landen eisen het respect en de naleving van de mensenrechten. Niet alle staten accepteren alle aspecten

---

12 Bayley (1985); Leishman, F. (1999), Policing in Japan: East Asian Archetype? In: Mawby, R.I. (ed) *Policing across the Word*, London-New York, Routledge, pp.121-122.

13 Zie hiervoor onder meer: Auten, J.H. (1981), The Paramilitary Model of Police and Police Professionalism, in: *Police Studies* 4(2), p.67-78.; Bayley, David H. en Shearing, Clifford D. (2001), *The New Structure of Policing* (research report), Washington, National Institute of Justice; Fairchild, Erika S. (1984), Demilitarization of police forces: the case of the federal republic of Germany, *in: Police Studies 7*. (Winter 1984): pp.189-199; Geser, Hans (1994), *The new Challenge of Global Policing: An Organizational Perspective*, (Paper gepresenteerd op de bijeenkomst "Military profession and Emerging Social Problems in the new Naval and Geopolitical Context" aan de Academia Navale in Livorno, 15. -16. April 1994.); Geser, Hans (1996), *International Policing: A new Evolutionary Stage of Military Organization? Peace-keeping missions in a sociological perspective*, www.geser.net/inpo.htm, benaderd: 19-05-2006; Haltiner, Karl W. (2001), Polizisten oder Soldaten? Organisatorische Dilemmata bei der Konstabilisierung des Militärs, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ),* pp. 291-298; Hills, A.E. (2000), Security Sector Reform and Some Comparative Issues in the Police-Military Interface, in: *Contemporary Security Policy*, 21:3 , pp.1-25; Hoogenboom, A.B. (1994), *Het Politiecomplex; Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem/Antwerpen Gouda, Quint/Kluwer rechtswetenschappen; Kraska, Peter B. en Kappeler, Victor E. (1997), Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units, in: *Social Problems*, Vol. 44, No. 1 (Feb., 1997), pp. 1-18; Lutterbeck, Derek (2005), Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe, in: *European Security*, Volume 14, no. 2, pp. 231-253.

van de fundamentele rechten van de mens. De terugkeer van het Islamitisch strafrecht, in het bijzonder het ideologische element in deze ontwikkeling (campagnes voor mensenrechten worden gezien als een Westerse aanval op de Islamitische identiteit), roept in sommige landen problemen op bij het handelen in overeenstemming met de internationaal geaccepteerde mensenrechten.[14] In onze (Westerse) samenleving worden mensenrechten gezien als belangrijke kernwaarden binnen een democratische, constitutionele staat. Het uitvoeren van de politietaken is een van de manieren waarop deze waarden kunnen worden beschermd, genoten en ontwikkeld. Zo kan, bijvoorbeeld, de sociale orde voor een belangrijk deel in stand worden gehouden door een politie die de mensenrechten respecteert; de democratische politieke processen kunnen hun beloop krijgen en het recht wordt gehandhaafd.

Hoewel de politie tot taak heeft om de mensenrechten te respecteren en anderen aan te moedigen dit ook te doen, kan politieoptreden ook een inbreuk op mensenrechten inhouden. Deze tegenstrijdigheid vloeit voort uit de wettelijke bevoegdheden die aan de politiefunctionarissen zijn gegeven om de opgedragen taken uit te kunnen voeren. Onwettig of willekeurig gebruik van deze bevoegdheden is echter nooit de bedoeling van de wetgever geweest. Toch zijn er zo nu en dan situaties waarin de bevoegdheden worden misbruikt. Dergelijke situaties betreffen onwettige of willekeurige aanhoudingen, slechte behandelingen van degene die in bewaring zijn gesteld, onwettig verkregen bewijs en het excessief gebruik van geweld; allen voorbeelden uit de politiepraktijk die niet acceptabel zijn.

Omdat bij politiehervorming veelvuldig wordt gewezen op de noodzaak van *'good policing'*, zullen hierna nog enkele slotopmerkingen over dit veel gebezigde begrip worden gemaakt. De groeiende aandacht voor de relaties tussen politie en de burgers heeft het onderwerp van de politiecultuur en daaraan gerelateerde beginselen voor *good policing* op de agenda van de huidige politiechefs en vele andere geplaatst. De beginselen voor politie en politieoptreden vormen echter geen nieuw fenomeen. Een van de eerste en veel geciteerde grondbeginselen zijn de *'The Nine Principles of Policing'* voor de *Metropolitan Police* in de vroege negentiende eeuw in het Verenigde Koninkrijk. De ontwikkeling van de beginselen voor behoorlijk politieoptreden start vanuit twee basisvooronderstellingen. De eerste vooronderstelling is dat de politie, gekenmerkt door de autoriteit die de gemeenschap haar heeft toegekend, een overkoepelende verantwoordelijkheid heeft voor het resultaat van haar ontmoetingen met de burgers. De tweede en hoofdpremisse is dat *good policing* twee gelijkwaardige factoren in beschouwing moet nemen: de waarden op basis waarvan de politieorganisatie opereert, alsook de praktijk die zij volgt.[15]
Wanneer we de verschillende documenten over de beginselen voor behoorlijk politieoptreden nader bekijken, dan kan worden gewezen op de aandacht voor *democratic policing*, de hoge prioriteit die wordt gegeven aan een preventieve of proactieve benadering, het hoogste respect dat moet worden getoond voor het menselijk leven en het belang van het handhaven van de hoogste standaard voor integriteit. Daarbinnen verdienen de beginselen voor *democratic policing* een nadere beschouwing. Niet in de laatste plaats omdat deze veelal richting geven aan de activiteiten in het kader van politiehervorming in het buitenland.

---

[14] Peters, Rudolph (2005), *Crime and punishment in Islamic Law: theory and practice from the sixteenth to the twenty-first century*, Cambridge University Press, pp. 189-190

[15] U.S. Department of Justice, Community Relations Service (2003), *Principles of Good Policing: Avoiding Violence Between Police and Citizens*, p. V.

Een democratische politie beantwoordt aan de behoefte van zowel het publiek als de regering. Bayley specificeert zijn definitie van *democratic police* door een viertal regels te geven[16]:

- de politie moet de hoogste operationele prioriteit geven aan het dienstbaar zijn aan de behoeften van de individuele burger en groepen burgers;
- de politie moet eerder verantwoording afleggen voor de rechter dan aan de regering;
- de politie moet de mensenrechten beschermen, in het bijzonder die welke nodig zijn om politieke activiteiten - die de waarborg vormen voor een democratie – goed te laten gedijen;
- de politie moet transparant zijn in haar activiteiten.

Anderen beschrijven een democratische politie door te verwijzen naar drie hoofdbeginselen: het principe van vertegenwoordiging, dat van responsiviteit en het beginsel van *accountability*.[17]

Een van de vereisten van het principe van vertegenwoordiging is, dat de politie een spiegelbeeld vormt van de samenleving die ze dient. Een ander vereiste betreft een voldoende vertegenwoordiging van minderheden en vrouwen binnen de politie. Het beginsel van responsiviteit ziet op de wijze waarop de politie aan de behoeften en verwachtingen van het publiek (in het bijzonder criminaliteitspreventie en –bestrijding en de handhaving van de openbare orde) beantwoordt. Het principe omvat de service georiënteerdheid of dienstbaarheid aan de samenleving. Het beginsel van *accountability* heeft drie verschillende dimensies: een juridische, een politieke en een economische dimensie. Juridisch gezien, moet de politie(ambtenaar), net als alle andere individuen en instituties, verantwoording afleggen voor de rechter. Hij of zij kan ook aan interne regelgeving, zoals onder meer het tuchtrecht. Politiek gezien, moet de politie verantwoording afleggen aan democratische en politieke instituties, alsook verschillende door burgers ingestelde commissies of liaisongroepen. Ten slotte legt de politie economisch verantwoording af over de wijze waarop zij de toegewezen middelen heeft gebruikt.

---

16 Bayley, David H. (2001), *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to Do It*, National Institute of Justice, Washington, US Department of Justice, pp. 13-14.

17 Zoals bijvoorbeeld: VN (2003), Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations; en OVSE (2006), Guidebook on Democratic Policing.

3. Orde, rust en wetshandhaving in Afghanistan vóór 2001

Ontwikkelingen in Zuid-Afrika, Centraal Amerika, Kosovo en Oost-Timor hebben aangetoond dat activiteiten in het kader van politiehervorming en de (verdere) professionalisering van de politie betekenisvol zijn. Onderzoeksuitkomsten geven ook aan dat "successful police reform requires more than simply tinkering with policing organisations; it requires transforming the relationship between police institutions and society"en dat:

> New bottles don't make new wine. Changing the table of organisation does not change attitude and mind-sets.[18]

Politiehervorming lijkt sterk gefocust te zijn op de structuurkant van de politieorganisatie en training. Op zichzelf genomen, vormt de aandacht voor structuur geen probleem. Het wordt echter een probleem, wanneer programma's die worden uitgevoerd in het kader van politiehervorming enkel en alleen zijn gebaseerd op de nationale modellen van de individuele internationale functionaris. Deze modellen vloeien voort uit en werken binnen de nationale context, maar afgevraagd kan worden of dit ook het geval is binnen een totaal andere context. In zijn bijdrage over de betekenis van verschillende benaderingen binnen politiehervorming zet Christopher Murphy de betekenis van de context voor hervormingsactiviteiten kort en treffend neer: "local policing solutions are the only ones that can in the long run be 'sustainable and appropriate".[19]
De international inspanningen bij de opbouw en hervorming van de Afghaanse politie moeten dan ook worden gezien binnen de context van dat land. Zeker wanneer we ons realiseren dat op dit moment wordt gewerkt aan de totstandkoming van een hybride rechtssysteem, waarin plaats is voor (meer) traditionele vormen van conflictoplossing.[20]
Al eerder zagen we dat de context waarbinnen de politie opereert door verschillende variabelen wordt gevormd. De niet of nauwelijks aan tijd gebonden variabelen als de cultuur, de rechtstraditie, de daarmee verbonden mogelijkheden tot conflictoplossing en de rol en ontwikkeling van de politie, zullen in het navolgende aan bod komen.

3.1. Eenheidsstaat en tribale structuren

De ligging aan de oude zijderoute heeft ervoor gezorgd dat verschillende volkeren zich in het gebied dat tegenwoordig Afghanistan heet hebben gevestigd. De invloeden van deze volkeren zijn nog vandaag de dag terug te vinden in het bergachtige land van Centraal-Azië. De belangrijkste etnische groeperingen die thans in het gebied wonen zijn de (vooral in het zuiden levende) Pashtun, de Tadzjieken, de Hazara's, de Oezbeken en Turkmenen.
Buitenlandse bezettingen en burgeroorlogen zijn kenmerkend voor de geschiedenis van Afghanistan. Pas in 1919 wordt het land, dat door het Verenigd Koninkrijk als bufferzone tussen Brits India en het tsarenrijk van Rusland werd gebruikt, onafhankelijk.
De staat Afghanistan kent een turbulente geschiedenis. Periodes van betrekkelijke rust werden afgewisseld met tijdvakken waarin de verschillende krijgsheren of *warlords* een onderlinge strijd aangingen. Het waren dezelfde krijgsheren die oppositie voerden tegen hun niet

---

18 Call (2007), pp. 387-388; en Bayley (2006), p. 63.

19 Murphy, Christopher (2007), Community Oriented Versus Professional Models of Reform in: Goldsmith A. en Sheptycki J.(red.) (2007), *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform,* Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, p. 259.

20 Afghan Center for Policy and Human Development (2007), Afghanistan Human Development Report 2007 - *Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice.*

welgezinde regeringen in Kaboel en de strijd aanbonden tegen de Sovjet troepen in Afghanistan.
De rol van de krijgsheren verbaast niet: Afghanistan heeft nooit een traditie gekend van een sterk centraal gezag.[21] Macht en autoriteit zijn historisch sterk verdeeld tussen stammen, partijen en de lokale militaire leiders die *de facto* het gebied buiten Kaboel controleerden.
Door hun betrokkenheid met criminele activiteiten, hulp van het buitenland, het heffen van belasting op handel, maar vooral door de heffing van belasting bij de lokale bevolking, wisten de krijgsheren bronnen aan te boren om hun heerschappij mogelijk te maken. In ruil voor de betaalde belastingen zorgden de warlords voor bescherming, veiligheid en een minimumniveau van basisbehoeften. Hoewel enigszins paradoxaal als we kijken naar de aantallen krijgsheren en de alomtegenwoordigheid van wapens, was er in het grootste deel van het platteland sprake van een significant niveau van orde en rust. Als verklaring hiervoor wijzen onder meer Mohammad en Conway op, enerzijds, de aanwezigheid van een sterke informele sociale controle met elementen van vergelding in elke stammensamenleving. Anderzijds wijzen zij op de aanwezigheid van het systeem van de *Jirga* (zie hierna).[22]

3.2. Het traditionele rechtssysteem van Afghanistan

Beslissingen in geschillen, variërend van een geschil tussen burgers onderling tot criminaliteit, werden in Afghanistan zowel binnen het formele als binnen het informele rechtssysteem genomen. Allereerst zal kort worden stil gestaan bij het formele rechtssysteem van Afghanistan. Vanwege de rol en betekenis die het informele rechtssysteem tot in de verste uithoeken van het Centraal-Aziatische land nog steeds heeft, zal vervolgens uitgebreider worden ingegaan op het informele rechtssysteem.

Het formele rechtssysteem van Afghanistan dateert vanaf het begin van deze natiestaat in 1919.[23] Omdat het merendeel van de bevolking Moslim is, hebben het onderwijs in de Islam en de Islamitisch wet, de *Shari'a,* een grote invloed gehad op de Afghaanse samenleving. De *Shari'a* heeft het Afghaanse rechtssysteem dan ook vanaf het begin van het land sterk beïnvloed. Zo vormde de *Hanifi* jurisprudentie de basis voor het eerste Wetboek van Strafrecht in 1924.[24] Daarnaast is het formele rechtssysteem beïnvloed door het Westerse (vooral Franse) juridische denken en de gematigde Islam, radicaal Marxisme en radicalere uitingen van de Islam.
Zo begonnen de Afghaanse heersers tussen de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw, als gevolg van de toename van de politieke, economische en culturele betrekkingen, met de verdere modernisering van het rechtssysteem. Daarbij werden de ontwikkelingen in het Westen als voorbeeld genomen. Zo liet de grondwet van 1964 een betekenisvolle wijziging van het justitiële systeem zien: de gerechtshoven werden onafhankelijk en de *Shari'a* recht-

---

21 Sedra, M. (2002)*, Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan*, Paper 25, Bonn International Center for Conversion, Bonn, p. 6.

22 Mohammad, F. en Conway, P. (2003), Justice and law enforcement in Afghanistan under the Taliban-How much is likely to be changed? in: Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 26, No. 1, 2003, p.162.

23 Wardak, A. (2004), Building a Post-War Justice System in Afghanistan, in: *Journal of Crime, Law and Social Change*, Volume 41, Number 4, May 2004, pp. 319-341.

24 Barfield, T., Nojumi, N. en Thier, J. A. (2006), *The Clash of Two Goods. State and Non-State Dispute. Resolution in Afghanistan,* Washington, United States Institute of Peace, p. 18. Hier wordt gedoeld op de *Hanifi* school voor Islamitische jurisprudentie. Dit is de oudste van de vier scholen van de soennitische stroming van de Islam.

banken en die van de staat werden samengevoegd.[25] De modernisering betrof vooral de terreinen van het strafrecht, het handelsrecht, en algemeen burgerlijk recht. Vele Afghaanse wetten zagen het daglicht in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw[26]. Het moderniseringsproces leidde tot een zekere secularisering van het Afghaanse rechtssysteem.
Aan het gematigd Islamitische rechtssysteem kwam een einde toen de linkse Democratische Volkspartij in l978 aan de macht kwam en de leiding van het land in handen kwam van een revolutionaire raad. Het marxisme werd de officiële ideologie en wist stand te houden totdat in 1992 de *Mujahedin*-troepen van de generaals Massoud en Dostum Kaboel veroverden en er een einde kwam aan een bijna twintig jarig communistisch bewind. Het is onmiskenbaar dat ook het Afghaanse rechtssysteem deze twee decennia is beïnvloed door marxisme en Sovjetrecht.
Doordat het marxisme niet strookte met zowel de Islam als de Afghaanse tradities, zijn de laatste nooit verdwenen.[27] Na de val van het communistische bewind verklaarde de *Mujahedin*-regering de *Shari'*a tot de basis van de Islamitische Staat Afghanistan. Met de komst van de *Taliban*-regering in 1996 werd een radicaal-Islamitische weg ingeslagen.
Het formele rechtssysteem in Afghanistan is dus in de loop der jaren vanuit verschillende ideologieën en stromingen beïnvloed. Het formele rechtssysteem zoals dit tot voor het *Taliban*-regiem bestond, weerspiegelde een balans tussen de Islamitische leer, Afghaanse tribale tradities (gewoonterecht) en moderne wettelijke normen.[28] De reikwijdte van dit formele systeem, is in het bergachtige landelijke gebied beperkt gebleven. De reikwijdte werd nog verder beperkt door de aanwezigheid van corruptie en machtsmisbruik in Afghanistan.[29] De beperkte reikwijdte van het formele rechtssysteem gaf ruimte voor een (meer) informeel systeem van conflictoplossing.

3.3. Jirga, Shura: alternatieve vormen van conflictoplossing

Terwijl het staatsgezag zich langzaam maar zeker in de eerste helft van de 20e eeuw uitbreidde, werd de invloed van politie en rechtbanken steeds groter in Afghanistan. Deze ontwikkeling verkleinde de invloed van het informele rechtssysteem. Vooral in de rurale, afgelegen gebieden bleef de invloed van het informele systeem groot. Haar invloed nam onder het Marxistische bewind weer toe om tijdens het *Taliban*-regiem weer helemaal terug te zijn. Vele civiele geschillen en strafrechtszaken werden (en worden nog steeds) opgelost binnen het informele systeem, waarbij het gewoonterecht en de *Jirga* een belangrijke rol spelen.[30]
Gewoonterecht kan, volgens Barfield en anderen, worden opgevat als dat middel waarmee lokale gemeenschappen, bij afwezigheid van (of juist tegenovergesteld aan) de staat of een

---

25 Afghanistan kende al in 1936 106 rechtbanken, 19 provinciale hoven van beroep en een Hoger Gerechtshof in Kaboel (Bron: Barfield, T., e.a. (2006), p. 19).

26 Vergelijkbare ontwikkelingen voltrokken zich ook elders. Zie onder meer: Gilissen, J. en Gorlé, F. (1989), Historische inleiding tot het recht, Kluwer, pp. 310-313; Peters (2005); en Barfield e.a. (2006), p.19.

27 Wardak (2004).

28 Wardak, A. (2003), *Jirga – A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan.* University of Glamorgan, UK: Centre for Criminology, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan017434.pdf, benaderd op 4 november 2008.

29 Zie onder meer: Afghan Center for Policy and Human Development (2007); Wardak (2004); en Hodes, C. en Sedra, M., 2007*: The search for security in post-Taliban Afghanistan*, Adelphi papers, 391, p. 62.

30 Zie onder meer: Wardak (2004), pp 9-11 en Barfield e.a. (2006).

religieuze autoriteit, hun geschillen oplossen. Dit middel is, zo vervolgen ze, gebaseerd op: "a common cultural and ethical code that generates binding rules on its members". Ze vervolgen verder met:

> Communities use this code to resolve disputes, evaluate actions for praise or blame, and to impose sanctions against violators of local accepted norms. While systems of customary law are found universally throughout rural Afghanistan, their specifics vary widely and often idiosyncratically. In addition, far from being timeless and unchanging, they are subject to a great deal of manipulation and internal contest. While not based on the Islamic sharia per se, customary law is steeped in what are perceived as deeply Islamic norms and practices. Practitioners of customary law generally believe that their actions are consonant with Islamic principles in both substance and form, and direct appeal to "Islamic" values or the encouragement of a cleric are frequently employed to induce resolution.[31]

Het gewoonterecht wordt dus sterk bepaald door culturele en ethische waarden, waarbij - in de Afghaanse situatie - er onmiskenbaar sprake is van een invloed vanuit de *Shari'a*.

Het bekendste gewoonterecht in Afghanistan is het *Pashtunwali*. Haar beginselen, die op een groot deel van de Afghaanse bevolking van toepassing zijn, dienen als een gedragscode, waarin *badal* (wraak), *melmastia* (gastvrijheid) en *nanawati* (het bieden van een toevluchtsoord) een belangrijke plaats innemen. Daarnaast regelt het *Pashtunwali* de *ghayrat* (persoonlijke eer) en het recht op verdediging tegen beledigingen van de groep, haar vrouwen en enkele andere voorschriften. In de meeste van haar verschijningsvormen is het *Pashtunwali* een niet-religieus systeem. Sommige van haar voorschriften, zoals het verhandelen van vrouwen om een geschil op te lossen (*bad*), zijn zowel in tegenspraak met de *Shari'a* als het formele recht in Afghanistan.
Terwijl de normering van het gewoonterecht vooral is gebaseerd op het *Pashtunwali,* worden de geschillen beslecht in de *Jirga* of *Shura*. *Jirga* is van oorsprong een Pashtun woord, dat in zijn gebruikelijke betekenis verwijst naar de vereniging van enkele of meerdere mensen. Het woord refereert ook naar een raadpleging.[32] De *Shura* is niet aan de Pashtun gerelateerd maar vertoont grote overeenkomsten met de *Jirga*.[33] Doorgaans wordt onder *Jirga/Shura* de vergadering van vooraanstaande dorpelingen en ouderen verstaan die bijeen komen om een specifiek geschil tussen individuen, families of stammen op te lossen. De *Jirga/Shura* kan worden gezien als een bijeenkomst die het midden heeft tussen bemiddeling en arbitrage. Eén van de doelen van deze bemiddeling en arbitrage was het voorkomen van de aan het gewoonterecht verbonden bloedwraak of deze een halt toeroepen en de sociale harmonie herstellen.
Eén van de kenmerken van de Jirga is het streven naar consensus. Traditioneel gezien legt de *Jirga* geen uitkomst op, noch dwingt zij deze af.[34] Anders dan binnen het formele recht, zoekt het gewoonterecht naar compensatie van het onrecht en verzoening. De gemeenschap kan echter de naleving van de beslissingen van de *Jirga* en de besluiten van deze raad toch

---

31 Barfield, e.a. (2006), p 6.

32 Wardak (2003), p.3.

33 S*hura* komt veelvuldig in het gebied van de *Dari* voor. In tegenstelling tot de sterk geïnstitutionaliseerde en op gelijkheid gebaseerde *Jirga*, is de *Shura* gedurende de Afghaanse burgeroorlog in sterke mate gemilitariseerd. De *Shura* werd daardoor meer een adviesraad van ouderen, landheren, *Khans* en militaire commandanten en kende geen duidelijk gedefinieerde spelregels. De *Shura* behandelt vaak civiele conflicten en militaire zaken, waarbij de uitkomst sterk wordt beïnvloed door de landheren, *Khans* en - meer recent - door de krijgsheren en militaire commandanten. Bron: Carter, L. en Connor, K., 1989, *A Preliminary Investigation of Contemporary Afghan Councils*, Peshawar: ACBAR.

34 Barfield e.a. (2006), pp. 6-7; en Wardak (2004), p. 20-21.

afdwingen door het uitoefenen van sociale druk, zoals het vermijden of verbannen van individuen of groepen.[35]
Het streven naar consensus is één van de zes beginselen van de *Jirga*. De andere beginselen zijn: de transparantie (die wordt bereikt door het openbare karakter van de *Jirga*); het vertrouwen in de leden door de gemeenschap; de unanimiteit bij het nemen van een beslissing; de vrijheid van spreken; en de verantwoordelijkheid voor een goede procesgang tijdens de Jirga (geen misbruik van de procesregels of van de macht).[36]

Het Afghaanse *Center for Policy and Human Development* gaf in een recent rapport aan dat de door haar geanalyseerde kwalitatieve data suggereren, dat de *Jirga's* en *Shura's* door de Afghanen nog steeds worden gezien als meer toegankelijk, meer effectief in het uitspreken van recht, minder corrupt en meer betrouwbaar zijn dan de formele (staats) rechtbanken. Het vertrouwen in de *Jirga* en de *Shura*, de perceptie van de eerlijkheid van deze informele instituten en hun vermogen om snel en effectief recht te doen hebben een positief effect op de legitimiteit en de morele geldigheid van hun beslissingen. En dat positieve effect heeft op haar beurt weer gevolgen voor het afdwingen van de beslissingen: mensen zullen zich eerder gebonden voelen de uitspraken op te volgen.[37]

Samenvattend, kent de Afghaanse rechtstraditie zowel een formeel (statelijk) system en een informeel (meer tribal) system. Terwijl de focus van het formele systeem gericht was op het doen van recht en het scheppen van een samenhangend stelsel van regels die in het gehele land moeten worden opgevolgd, lag de focus van het informele systeem altijd op billijkheid en rechtvaardigheid: het, in overeenstemming met de locale percepties van eerlijkheid, oplossen van geschillen om zo de harmonie in deze gemeenschap te herstellen. De *Jirga* is door de eeuwen heen een belangrijk instrument van conflictoplossing gebleken en heeft zowel direct als indirect bijgedragen aan de orde en rust in de Afghaanse samenleving.

3.4. De Afghaanse politie tot 2001

Het naast elkaar bestaan van het formele en informele rechtssysteem, maar ook de politieke ontwikkelingen binnen het land, hebben effect gehad op de rol en ontwikkeling van de politie. In het navolgende zal het beeld van de politie zoals dit over de periode van de laatste vijftig jaar zich heeft ontwikkeld worden beschreven. Het beeld van de politie zal worden gecompleteerd met de informele, traditionele tribale politie, de *Arbakee*.

Zoals uit het voorgaande valt af te leiden is de rol van de centrale overheid in Afghanistan en de formele justitiële instellingen (rechtbanken, politie, gevangeniswezen, enz.) bij de handhaving van de sociale orde beperkt gebleven. Het land heeft nooit een erg sterke of effectieve politie gehad. Bovendien is de Afghaanse politie altijd meer als een repressief

---

35 Zie bijvoorbeeld: Afghan Center for Policy and Human Development (2007), p. 97; Schetter, C. Glasner, R. en Karokhail, M. (2006), *Understanding Local Violence; Security Arrangements in Kandahar, Kunduz and Paktia (Afghanistan),* Amu Darya Series Paper No 3, Zentrum für Entwiklungs Forschung, Bonn, p.9.

36 Yousufzai, Hassan M. en Gohar, Ali (2005), *Towards Understanding Pukhtoon Jirga, an indigenous way of peacebuilding and more...*, Pakistan Peshawar, Just Peace International, pp. 63-66.

37 Afghan Center for Policy and Human Development (2007), pp. 95-96.

instrument van de staat dan als een de bevolking dienend instrument gezien dat het recht handhaaft en zich ook zelf hieraan gebonden weet.[38]

In de ontwikkeling van de Afghaanse politie gedurende de laatste vijftig jaar worden vier periodes onderscheiden: de jaren zestig en zeventig; de communistische periode; de periode tussen communisme en *Taliban*; de periode van het *Taliban*-regiem.

Gedurende de eerste periode van de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw was er sprake van een nationale civiele politiedienst in Afghanistan. Daarnaast bestond er ook een Afghaanse gendarmerie[39]. De civiele politie was opgebouwd naar een Europees politiemodel. Binnen dit model, dat ook wel wordt aangeduid als het continentale politiemodel, wordt de politie gelegitimeerd en gecontroleerd door een centrale overheid. Hoewel er verschillende variaties binnen het model bestaan, kenmerkt het continentaal politiemodel zich door een meer gecentraliseerde, vaak militaire structuur, ligt de nadruk sterk op het inwinnen van inlichtingen (teneinde het gezag van de centrale overheid te kunnen blijven bestendigen) en administratieve functies en heeft de politie sterke banden met de regering en legt minder verantwoording af aan het publiek of bij de rechter.[40] De Bondsrepubliek Duitsland en de voormalige Duitse Democratische Republiek voorzagen de nog jonge Afghaanse politie van adviezen en training. Op dat moment bestaat de politie uit een opgeleid officierskorps en een aantal grotendeels ongetrainde dienstplichtige politiemensen, die twee jaar lang hun dienstplicht moeten vervullen.[41] Het optreden van de nationale politie is sterk gericht op de bescherming van de belangen van staat (tegen de invloeden vanuit de samenleving). Sprekend over de aanwezigheid van gewapende troepen op het Afghaanse platteland, gaf Giustozzi op een symposium in Bonn dit treffend weer:

> The purpose of spreading armed government presence across the Afghan countryside was of course to maintain order, but the local population in general did not welcome this presence. From Kabul's point of view, maintaining order meant first and foremost ensuring that government laws and decrees were enforced in the villages, that taxes were levied and conscription in the armed forces carried out. Hunting outlaws and preventing local conflicts were, at least in the eyes of the villagers, lower priorities for the constabulary.[42]

Aan het einde van de jaren zeventig, beschikken de Afghaanse grondtroepen over 28.000 gendarmes.[43]

---

38 Zie onder meer: Wardak (2004), p. 9; Wilder, A. (2007), Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police, Issues Paper Series, Afghan research and Evaluation Unit , p.3; en International Crisis Group (2007), *Reforming Afghanistan's Police,* Crisis Group Asia Report N°138, 30 August 2007, p.1.

39 Overeenkomstig artikel 4 van de (Afghaanse) Wet op de Politie en Gendarmerie van 1973 bestond de politie uit een opperbevelhebber voor politie en gendarmerie en had elke provincie zowel een commandant voor de politie als voor de gendarmerie (Amnesty International, 2003, Afghanistan*, Police reconstruction essential for the protection of human rights*. pp. 4-5).

40 Zie Mawby, R.I., 2003: Models of policing, in: Newburn, T. (red) *Handbook of Policing*, Devon/Portland, Willam Publishing, pp. 19-21; Fosdick, R. (1969), *European Police Systems*, Montclair, New Jersey: Patterson Smith herdruk van 915 origineel, 1969; Repetto, T. (1978), *The Blue Parade*, New York: The Free Press.

41 Wilder, (2007), p.3; International Crisis Group (2007), pp. 2-3; Murray (2007), pp. 109-110.

42 Giustozzi, A. (2003), *Re-building the Afghan Army*, paper gepresenteerd op het symposium "On State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan", gehouden in Bonn 30 mei en 1 juni 2003, p.2, www.ag-afghanistan.de/arg/arp/giustozzi.pdf, benaderd op 30-09-2008.

43 Ibid., p. 2.

Alle inspanningen om een civiele politie op te bouwen verdampen in de periode die volgt op de Sovjet invasie in Afghanistan in 1979. Met de opkomst van de Democratische Volkspartij van Afghanistan en het uitroepen van de Democratische Republiek van Afghanistan werd een communistisch regiem gevestigd. Al snel leidt intern verzet tot de inval van de Sovjet-Unie die op haar beurt de invloed van de Democratische Volkspartij versterkt.[44] Tegelijkertijd zijn ook het toenemende verzet tegen de Sovjetbemoeienis en de machtstrijd tussen de twee stromingen binnen de Democratische Volkspartij (de *Khalq* en *Parcham*) van betekenis voor de verdere ontwikkeling van de Afghaanse politie. Uildriks en Van Reenen verschaffen ons met hun beschrijving van de rol van de politie in de voormalige Sovjet-Unie een interessant aanknopingspunt voor de beschrijving van de ontwikkelingen in Afghanistan. De beide auteurs geven aan dat de politie zowel een integraal als een centraal deel vormde van het systeem van politieke controle. Het politieke systeem in de Sovjet-Unie definieerde de politieke voorwaarden waaronder de politie moest worden ingezet om de bevolking te controleren en de ambities van het communistische systeem creëerden tegelijkertijd ook de sociale realiteit waarin de politie optrad.[45] De rol van de politie, zo vervolgen zij, was niet uitsluitend gebaseerd op het doen gehoorzamen aan de overheid, maar ook op de *"ideological devotion to the communist party [wedding] repressive fanaticism and bureaucratic exclusion in the service of building mankind's radiant future"*.[46] Het belangrijkste kenmerk van de communistische politie betrof de repressieve controle, waarbij - naast de gewone politie - de geheime politie een belangrijke rol speelde. Het optreden van de laatste kenmerkte zich door twee zaken. Op de eerste plaats beschikte de geheime politie over vergaande bevoegdheden tot aanhouding en maakte ze gebruik van bedreigingen, geweld, marteling en 'gewone' verhoormethoden. Daarnaast beschikte de dienst over een uitgebreid inlichtenapparaat en kon ze op basis van verkregen inzichten infiltreren in groepen om hun handelen zo te kunnen manipuleren. De rol van de reguliere politie was aanvullend en de politie had een relatief rustige job.[47]
Terug naar Afghanistan. Onder invloed van het communistische regiem ging de Afghaanse politie integraal deel uitmaken van het systeem van politieke controle.
Om het machtige (*Khalq*) Ministerie van Binnenlandse Zaken te kunnen beheersen, weekte Babrak Kamal, de VPA-leider, de inlichtingenafdeling los uit het ministerie en creëerde de *Khedamat-e-Atlaat-e-Dawlati* (KhaD) of de Staats Inlichtingendienst. Deze kwam onder leiding te staan van een invloedrijke *Parcham*-vertegenwoordiger. De KhaD werd in de loop der jaren een sterk instrument van staatscontrole in Afghanistan. Het apparaat werd getraind door het *Komitet Gosoedarstvennoj Bezopasnosti* (KGB) en beschikte over een eigen legerdivisie en was verantwoordelijk voor interne inlichtingen, aanhouding en ondervraging van politieke verdachten, de strijd tegen de ondermijning door stammen in de grensgebieden, aanslagen en contra-inlichtingen.[48] Terwijl de rol van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in deze periode beperkt bleef tot misdaadbestrijding en politie, groeide het ministerie in omvang en was uiteindelijk groter dan het leger. Het beschikte over een eigen lichte infanteriemacht die de gewapende strijd aanbond met de KhaD. De Afghaanse politie raakte meer en meer gemilitariseerd. Een ontwikkeling die nog verder werd versterkt door het toenemende

---

44 Vogelsang, W. (2002), *Afghanistan. Een geschiedenis*, Amsterdam/Leuven; Ewans, M. (2002), *Afghanistan. A short history of its people and politics*, New York; Maley, W. (2006), *Rescuing Afghanistan*, London.

45 Uildriks, N. and Reenen, P. van (2003), *Policing Post-Communist Societies; Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*, Antwerp-Oxford-New York, Intersentia, p 9.

46 Pfaff, S. (2000), Policing Dissent: Security, Security, Surveillance and Resistance in a Socialist Regime, in: *Policing in Central and Eastern Europe*, Ljubljana, p. 238, geciteerd door: Uildriks en Van Reenen (2003), p. 9.

47 Uildriks en Van Reenen (2003), pp.11-15.

48 Murray (2007), pp. 109-110.

gewapende verzet door de *Mujahidin* tegen het door de Sovjet-Unie gesteunde regiem. De politie ging steeds meer een paramilitaire rol vervullen en inlichtingendiensten raakten meer en meer betrokken bij het uitoefenen van de politiefunctie. Duizenden tegenstanders werden om politieke redenen gevangen genomen en vastgehouden in politiecellen, waarbij er vaak werd gemarteld.[49] De desintegratie en (uiteindelijke) verdwijning van de civiele politie was het gevolg.

Nadat de Sovjettroepen zich in februari 1989 hadden teruggetrokken, brak een nieuwe - zij het korte- periode aan. Gedurende iets meer dan drie jaar werden pogingen ondernomen om een nieuwe politiedienst op te richten en werd de politieacademie in Kaboel met hulp van de Bondsrepubliek Duitsland opnieuw geopend door President Najibullah. De academie werd in 1992 echter al weer gesloten, nadat de regering van Najibullah omver was geworpen en de eenheden van de *Mujahidin* de macht kregen in Kaboel. Met de installatie van de nieuwe *Mujahidin*-regering werden alle dienstplichtigen van leger en politie ontslagen. Door de daaropvolgende strijd tussen *Mujahidin*-groepen onderling bleef de oprichting van een nieuw leger en nieuwe politie uit. Een en ander leidde tot een anarchistische situatie, waarbij de al sterk verzwakte (centrale) overheidsinstituties, waaronder de politie, praktisch ophielden te functioneren.[50]

De wetteloze, anarchistische omgeving was een van de belangrijkste redenen voor de opkomst van de *Taliban*, die in 1996 aan de macht kwam. Met de installatie van het *Taliban*-regiem breekt de laatste periode aan die op deze plaats wordt beschreven. De *Taliban* richt een religieuze politie, genaamd het Departement ter Bevordering van de Deugd en de Bestrijding van de Zonde, naar Saoedisch-Arabisch voorbeeld op. De religieuze politie is verantwoordelijk voor de handhaving van een conservatieve uitleg van de *Sharia*.[51] De politie blijkt in het verdere verloop van de *Taliban*-periode verantwoordelijk te zijn voor vele aanhouding en detenties en de tenuitvoerlegging van straffen zoals amputaties en executies, opgelegd door religieuze rechtbanken.[52] Aan het einde van deze periode, bestaat de politie, die onder leiding staat van de commandant voor de Gendarmerie en Politie (*Da Jandarmo-aw-Policio Umomi Qumandani*), uit vijftig tot zeventigduizend politiemensen. Daarvan heeft een beperkt deel een professionele politietraining genoten in de periode vóór de Afghaanse burgeroorlog (1979-1989) en bestaat het merendeel uit niet-opgeleide, grotendeels analfabete *Mujahidin* en dienstplichtige soldaten. Er is een gebrek aan discipline, formeel beleid en procedures, faciliteiten, uitrusting, uniformen en vertrouwen van de bevolking. Ook was er geen sprake van een weerspiegeling van de etnische groeperingen in Afghanistan, hadden provinciale en locale politiechefs trouw gezworen aan de locale militaire commandanten en was er in feite geen sprake van centraal gezag. Terwijl de politiestructuur op papier uit drie lagen bestond, was er in werkelijkheid geen sprake van een heldere gezagslijn vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken.[53]

---

49 International Crisis Group (2007), pp. 2-3. Wilder (2007), p3.

50 Wilder (2007), p.3

51 Ibid., p.3

52 Amnesty International (2003b), p.6; Wilder (2007), p.3; Murray (2007), pp. 109-110.

53 De top van de politieorganisatie werd gevormd door de commandant van de gendarmerie en politie. Elke provincie had haar eigen politiechef (*Da Amnia Umomi Qumandan*), die op zijn beurt weer een aantal districtchefs van politie (*Da Amnia Qumandan*) had. Zie voor een wat uitgebreidere beschrijving: Murray (2007), pp.109-110, Mohammad en Conway (2003), pp. 162-167; International Crisis Group (2007), pp. 2-3.

De vrijwel volledige ineenstorting van de nationale politie in Afghanistan versterkte de hang naar de meer traditionele geschiloplossing van de *Jirga*. Een aantal incidenten, zoals dat waarbij meerdere stammen een tegenmacht wisten te vormen tegen de op arbitraire wijze aan de macht gekomen Bacha Khan en hem na enkele dagen van zware gevechten in Gardez wisten te verdrijven, versterkte de rol van de stammen.[54] De politietaken in de meer tribale gebieden werden meer en meer uitgevoerd door de *Arbakee*, een traditionele tribale politie. De *Arbakee* bestaat, normaliter, uit jonge, ongetrouwde mannelijke leden uit het dorp, of uit het stamverband, die handelen als een informele politie.[55] Terwijl, zoals al kon worden gelezen, de naleving van besluiten van de Jirga onder sociale druk en informele locale stammechanismen werden afgedwongen, wordt in sommige gevallen de hulp ingeroepen van de *Arbakee*. Dat is het geval wanneer een uiteindelijk besluit van de *Jirga* niet wordt geaccepteerd door een van de personen die direct betrokken is bij het geschil. De *Arbakee* dragen zo zorg voor naleving van de besluiten van de *Jirga*. Doordat de *Jirga* slechts in enkele gevallen de hulp van de *Arbakee* inroept, heeft deze in de praktijk meer weg van een spontaan samengestelde eenheid.
Het handelen van deze tribale politie wordt gelegitimeerd en gecontroleerd door stamoudsten. Het beschermen van de belangen van de stammengemeenschap vormt daarbij het hoofddoel. De commandant van de *Arbakee*, de *Wazir*, neemt zelf deel aan de bijeenkomsten van de stamoudsten en ontvang zijn opdrachten van de laatsten.[56]
Het optreden van de *Arbakee* is sterk gerelateerd aan de waarden en normen van de stam en in overeenstemming met de *Pashtunwali*. Deze waarden en normen staan in vele gevallen diametraal tegenover die van het Westen. Besluiten van de *Jirga* worden soms met geweld afgedwongen terwijl daarvoor geen regels zijn gesteld. Zo nu en dan krijgt de *Arbakee* zelfs de opdracht om het huis van een overtreder die zich niet wil neerleggen bij de beslissing van de *Jirga* of in zijn overtreding blijft volharden, in brand te steken.

Samenvattend, toont de politiegeschiedenis van Afghanistan, dat het land in formele zin vrijwel voortdurend een nationale politie heeft gekend die kan worden gekarakteriseerd als een politie die, centraal aangestuurd, op repressieve wijze de belangen van de Afghaanse overheid wilde dienen. Afhankelijk van de aard van het regiem, verschilde de rol van de politie en de invulling van haar taak. Daar waar in de jaren zestig en zeventig het accent vooral lag op het (vanuit een wettelijke basis) bestendigen van de zittende macht, werd deze tijdens de daarop volgende periode aangevuld met een rol om de communistische ambities te realiseren. In de periode van de *Taliban* die enkele jaren later optrad, maakte de communistische ambities plaats voor ambities om de conservatieve uitleg van de Shari'a te realiseren.
De Afghaanse politieorganisatie, op militaire leest geschoeid en bewapend, is echter nooit echt sterk of effectief gebleken. Corruptie, machtsmisbruik en gebrek aan vertrouwen bij de bevolking, versterkten de problemen om de orde en rust vanuit Kaboel tot in alle uithoeken van het land het hoofd te bieden.
In de gebieden waarin de stammen prominent aanwezig waren, bleek de *Arbakee* een effectief instrument. Deze tribale politie staat dicht bij de bevolking, doch speelde in vele West-

---

54 Gedoeld wordt op de strijd die in de oostelijke provincie Paktia werd geleverd tegen een van de warlords die in eerste instantie succesvol naar de macht greep. De strijd betekende de dood van nagenoeg honderd mensen. Zie verder ook: Schetter e.a. (2006), pp. 9-10.

55 Afghan Center for Policy and Human Development (2007), p. 97; Schetter e.a. (2006), p 9.

56 Schetter e.a. (2006), pp. 9-10.

erse ogen geen rol, omdat zij geen permanent karakter had en dwangmiddelen gebruikte waarvoor geen (wettelijke) regeling bestond.

4. Politiehervorming na 2001

Nadat de door de VS geleidde coalitie een eind maakte aan het *Taliban*-regiem, werd door alle Afghaanse politieke partijen (behalve de *Taliban*) ingestemd met de bepalingen in de Overeenkomst van Bonn en werd op 5 december 2001 een interim-regering onder leiding van Hamid Karzai gekozen. Resolutie 1386 van de Veiligheidsraad van de VN van 20 december 2001 autoriseerde de instelling van ISAF. Eén van de taken van ISAF werd het ondersteunen van de interim-regering bij de opbouw en hervorming van de Afghaanse veiligheidssector. De politiehervorming maakt deel uit van het programma voor de Security Sector Reform (SSR).

De situatie bij de Afghaanse politie was eind 2001-begin 2002 verre van rooskleurig. Terwijl er begin 2002 nog 50.000 tot 70.000 politiemensen waren, had de jarenlange burgeroorlog haar tol geëist.[57] De veelal onderbemande politieposten in de provincies en districten kwamen onder invloed van de factieleiders en hun milities. De invloed van facties binnen de Noordelijke Alliantie werd tijdens het eerste jaar van de interim-regering versterkt door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken. Voormalige militiestrijders werden aangesteld op senior posities binnen de politie. De meeste van deze oud-strijders hadden geen politieopleiding gehad of politie-ervaring opgedaan.[58] Een enkeling had zijn opleiding genoten tijdens het communistische regiem. Het ontbrak de politie aan discipline, formeel beleid en regelgeving, salaris, faciliteiten, materiaal, uniformen en (bovenal) vertrouwen van het publiek. De etnische samenstelling van het in grote mate analfabete politiekorps was bij aanvang van de reconstructie in onbalans: veel hogere politiefuncties waren ingenomen door Tajiks.[59] De situatie rondom de Afghaanse politie verslechterde in deze beginperiode nog verder door de wijdverspreide corruptie binnen de politie als het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de sterke verwevenheid van de politie met criminaliteit.[60] De Interim-regering van Afghanistan erfde een politie die weer helemaal opnieuw moest worden opgebouwd. Amnesty International schrijft in haar rapport in 2003 dat er kort na het einde van het *Taliban*-regiem zelfs geen sprake was van een Afghaanse politie:

> There is currently no police service in Afghanistan. Instead, approximately 50,000 people are working as police, but they are not a united, civilian police service, having often no police training or experience.[61]

In het navolgende zal de politiehervorming vanaf 2002 worden beschreven. Allereerst zullen de activiteiten, waarbij verschillende internationale actoren een rol spelen, in de tijd worden gezet. Vervolgens zal worden ingegaan op de visie op de Afghaanse politie en de organisatie die de Afghaanse overheid daarvoor nodig acht. Daarna zullen de plannen voor de politieopbouw en -hervorming als ook de activiteiten van de Nederlandse krijgsmacht, die binnen het Regionaal Commando-Zuid van ISAF en die binnen het Afghaanse Regionale *Security Integration Command* in het zuiden specifiek worden belicht.

---

57 Murray (2007), pp. 109-110. Sedra haalt een sterkte van 73.000 politiemensen en 12.000 grenspolitiemensen aan, maar trekt deze aantallen in twijfel omdat gouverneurs en politiechefs geneigd zijn hogere aantallen op te geven om zo meer inkomsten vanuit de centrale overheid te kunnen krijgen (Sedra M. (2003), Police reform in Afghanistan: An overview, in: *Confronting Afghanistan's Security Dilemma*, Brief 28, Bonn International Center for Conversion.

58 Amnesty International (2003b), pp. 3-4.

59 Murray (2007), pp.109-110, Wilder (2007), pp.3-4.

60 Ibid., pp. 109-110.

61 Amnesty International (2003), p. 4.

4.1. De betrokken buitenlandse actoren

4.1.1. De start van het hervormingsprogramma

Kort nadat de Afghaanse Interim-regering was geïnstalleerd, werd op 21 en 22 januari 2002 in Tokio een internationale donorconferentie gehouden. Naast de voorzitter en vertegenwoordigers van de Interim-regering, namen ook Japan, de Verenigde Staten (VS), de Europese Unie (EU) en Saoedi-Arabië aan de besprekingen deel. De deelnemers erkenden in de slotverklaring het belang van veiligheid:

> The conference recognised the vital importance of security and counter-narcotics issues to the success of reconstruction, and placed special emphasis on providing systematic follow-up and assistance to ensure steady and irreversible progress.[62]

In het daarop volgende voorjaar van 2002 werden in Genève onder de vlag van de G8 twee donorconferenties gehouden die specifiek betrekking hadden op de wederopbouw van de *Security Sector*. In de bijeenkomst in april bereikten de donorlanden overeenstemming over de opbouw van de veiligheidssector in Afghanistan. De landen kozen voor een "vijf-pijler" benadering, waarbij elk van deze pijlers wordt geleid door een ander land. Zo namen de VS de leiding bij de opbouw van de Afghaanse strijdkrachten, kreeg Japan het voortouw bij het ontwapenings-, demobilisatie- en re-integratieprogramma, kreeg het Verenigd Koninkrijk de leiding over de drugsbestrijding, Italië bij de hervorming van het justitiële apparaat, en Duitsland verwierf de leiding bij de opbouw van de Afghaanse Nationale Politie. Dat Duitsland de leiding kreeg over de wederopbouw van de Afghaanse politie verbaast niet vanwege de jarenlange betrokkenheid van het land bij de opleiding van deze politie.[63]
Kort na de ondertekening van de Overeenkomst van Bonn zond Duitsland een *fact-finding* missie naar Afghanistan. De resultaten werden in een eerste donorconferentie in februari 2002 in Berlijn gepresenteerd. Duitsland gaf aan om voor een bedrag van 10 miljoen euro de politieacademie en politiebureaus in Kaboel te willen herstellen, voertuigen te verstrekken, trainers op te leiden, te helpen bij de reorganisatie van de politie en de coördinatie van donoractiviteiten met betrekking tot de politiehervorming te realiseren. Tijdens een tweede donorconferentie in maart ontvouwde Duitsland haar plannen.[64] In diezelfde maand tekenden de ministers van Binnenlandse Zaken van de Afghaanse Interim-regering en de Bondsrepubliek Duitsland een overeenkomst waarin onder meer de taken van de *Projektgruppe Polizeiaufbau Afghanistan* in Kaboel werden weergegeven.[65] Deze taken waren:

- het adviseren van de Afghaanse Veiligheidsautoriteiten bij hun inspanningen om een Afghaanse politiemacht op te zetten die gebonden is aan het recht en respect heeft voor mensenrechten;
- het assisteren bij de training en opleiding van politierekruten;
- het helpen bij het opzetten van een politieacademie;

---

62 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Japan (2002), *Co-chairs' Summary of Conclusions – the International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan, 21 and 22 January 2002*, Tokio p.3, www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/summary.pdf, benaderd op 20 oktober 2008.

63 De Duitse betrokkenheid wordt veelal gesitueerd vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw (Bundesministerium des Innern). Er zijn echter ook bronnen die spreken over een veel vroegere betrokkenheid bij de Afghaanse politie. Zie onder meer: Gurka, K. (2006), Demokratiedefizit am Hindukusch? Kein Problem für den Exportweltmeister, IMI-Magazin, Tübingen, Informationsstelle Militariserung, pp. 7-8, www.imi-online.de/download/KG-Afgh.pdf, benaderd 2 november 2008; en Baraki, M. (1996), *Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945-1978*. Frankfurt am Main, pp. 525-526.

64 Murray (2007), pp. 110-111.

65 Dit Duitse Politieprojectbureau wordt in de literatuur veelal aangeduid als *The German Police Project Office*.

- de implementatie van bilaterale hulp bij de opbouw van politiefondsen; en
- het coördineren van de internationale ondersteuning bij de opbouw van de Afghaanse politiemacht.66

Samen met het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken werden de doelen voor de nieuwe politieorganisatie vastgesteld:

- de reorganisatie van de politie (kerntaken, organisatievorm, salariëring, professionalisering door opleiding);
- de herstructurering van de desbetreffende afdelingen binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken;
- de vestiging van het geweldsmonopolie en de autoriteit van de staat in het hele land.[67]

De plannen voor de opbouw van de nieuwe Afghaanse politie voorzagen in een opbouw in drie stadia. Allereerst zou worden gestart met het creëren van een inzetbare politie in de hoofdstad Kaboel. In de tweede fase zou de politie zich vanuit Kaboel uitbreiden naar de provincies. Op deze wijze zou dan onder Afghaanse verantwoordelijkheid een regelmatig betaalde, etnisch evenwichtige en professioneel opgeleidde en inzetbare politie worden geformeerd. In de laatste fase zou Duitsland geleidelijk aan terugtreden in haar rol. Midden maart 2002 arriveerde het eerste team van Duitse politiemensen in Kaboel om met de werkzaamheden aan te vangen.

Op verzoek van de Afghaanse Interim-regering en het United Nations Development Program (UNDP), richtte UNDP in mei van dat jaar een *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOTFA) op, teneinde de politie in staat te stellen om in het gehele land operationeel aan de slag te gaan. LOTFA voorziet in de dekking van politiegerelateerde kosten van de regering en in samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken ondernomen projectactiviteiten. Daarbij wordt de volgende prioritering aangehouden:

-1. vergoedingen en salarissen voor politiemensen;
-2. aanschaf, in bedrijfhouding en onderhoud van non-letale politie-uitrustingen;
-3. herstel, reconstructie, in bedrijfhouding en onderhoud van politiegebouwen;
-4. gender oriëntatie (werving, selectie, en opleiding van politie); en
-5. institutionele ontwikkeling.[68]

Op 24 september 2002 werd de Politieacademie in Kaboel weer geopend en startte deze academie met de driejarige opleiding voor politieofficieren en de eenjarige opleiding voor de onderofficieren.[69]

In augustus 2005 beëindigen de eerste 251 politieofficieren hun opleiding in Kaboel. Daarmee werd een eerste stap geconcretiseerd van het plan om eerst de ruggengraat van de nieuwe nationale, aan rechtstatelijke uitgangspunten beantwoordende, Afghaanse politie op te leiden.[70]

---

66 Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt, Bundesrepublik Deutschland, *Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan*, 2e druk, Düsseldorf, Dezember 2005; p. 8. Wilder (2007), p. 18.

67 Plank, I. (2003), Mission in Afghanistan, in: Deutsche Polizei, 4/2003, pp. 6 -7.

68 Murray, T. (2007), pp. 110-111; en Islamic Republic of Afghanistan en UNDP, *Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) Phase V*, projectdocument, 31 augustus 2008, www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/ProDocs/LOTFA%20Phase%20V%20Project%20Document.pdf, benaderd op 17 november 2008.

69 Plank (2003).

70 Kempin, R. (2008), Polizeiaufbau in Afghanistan, in: Schmidt, P. (red) Das internationale Engagement in Afghanistan: Strategien, Perspektiven, Konsequenzen, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2008, pp. 37-42; International Crisis Group interview met Ambassadeur in Algemene Dienst Hartmut Blankenstein, speciale vertegenwoordiger voor po-

4.1.2. Verenigde Staten nemen een prominentere positie in

Begin 2003 werd duidelijk dat de opleiding van agenten tot dan toe geen of onvoldoende aandacht had gekregen. Het gebrek aan aandacht voor de opleiding van deze agenten én het tempo waarin het Duitse trainingsprogramma werd uitgevoerd, vormden aanleiding voor de VS om zich in toenemende mate bezig te houden met de politieopbouw en -hervorming in Afghanistan. De Amerikanen wilden vóór aanvang van de presidentsverkiezingen in 2004 voldoende aanwezigheid van de Afghaanse nationale politie. Zij stelden $24 miljoen beschikbaar voor het opzetten van een Centraal Trainingscentrum (CTC) in Kaboel ten einde snel politieagenten op te kunnen leiden. In mei 2003 was het CTC klaar om te starten. Het programma, dat al snel alle andere internationale inspanningen in het niet deed verzinken, werd aanvankelijk aangestuurd vanuit het vestiging van het Bureau of *International Narcotics and Law Enforcement Affairs* van het ministerie van Buitenlandse Zaken op de ambassade van de VS. Voor de uitvoering van het programma, dat in overleg met de Afghaanse regering en Duitsland werd vastgesteld, waren de VS voor een belangrijk deel aangewezen op derden en werd het particuliere bedrijf DynCorp ingehuurd. Nadat deze onderneming binnen het CTC in Kaboel met de opleiding was begonnen, werden vrij kort daarna nog een zevental regionale trainingscentra opgezet (Gardez, Jalalabad, Kunduz, Mazar-i Sharif, Kandahar, Bamiyan en Herat) en men startte met de opleiding van politieagenten in het land. In de loop van het jaar 2004 gaven officials van het Witte Huis en het ministerie van Defensie uiting aan hun toenemende bezorgdheid over de falende inspanning van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken. Donald Rumsfeld, minister van Defensie schreef een aantal memo's (*'snowflakes'*) waarin hij aangaf bezorgd te zijn dat de inspanningen van de VS en de NAVO op het gebied van counterinsurgency werd ondermijnd door de politiehervorming.[71] Een gezamenlijk besluit van de Afghaanse overheid en de Amerikaanse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, leidde ertoe dat het trainingsprogramma uiteindelijk werd ondergebracht in het *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A).[72]
Hoewel de VS niet het leidende land waren bij de politiehervorming, hebben de Amerikanen tussen 2002 en 2006 $ 2.1 miljard aan financiële hulp en personeel geïnvesteerd in de opbouw van de ANP.[73] Ter vergelijking: Het Duitse Politieprojectbureau gaf in dezelfde periode € 70 miljoen uit aan de politiehervorming in Afghanistan. Eind 2008 had CSTC-A ongeveer 2.500 personeelsleden werkzaam voor politiehervorming en waren ongeveer 550 DynCorp medewerkers ingehuurd door INL[74]. De leidende rol binnen de politiehervorming is sinds juni 2007 van het Duitse Politieprojectbureau over gegaan naar de politiemissie van

---

litiehervorming, Ambassade Bondsrepubliek Duitsland, Kaboel, 26 april 2007. ICG Asia Report (2007) nr 138: Reforming Afghanistan's Police, 30 August 2007, p. 7.

[71] Jones, Seth G. (2008), The Rise of Afghanistan's Insurgency; State Failure and Jihad, *International Security,* Vol. 32, No. 4 (Spring 2008), p 23.

[72] Gestart als het *Office of Military Cooperation - Afghanistan* (OMC-A), verantwoordelijk voor de training en uitrusting van het Afghaanse leger, werd het bij de toevoeging van de taken op het terrein van de politieopbouw en hervorming gewijzigd in het *Office of Security Cooperation - Afghanistan* (OSC-A). Dit laatste bureau werd uiteindelijk ondergebracht in het *Combined Security Transition Command - Afghanistan* (CSTC-A). CSTC-A geeft direct sturing aan het CTC en de RTC's. De politieke verantwoordelijkheid is blijven berusten bij de VS Ambassadeur, terwijl het INL verantwoordelijk is gebleven voor het afsluiten van contracten.

[73] ICG Asia Report (2007), nr 138, p. 7.

[74] ICG Asia Briefing (2008), N°85: Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy, 18 December 2008, p 9.

de EU (EUPOL-AFGHANISTAN). Deze missie telt inmiddels 243 specialisten, waarvan het merendeel bestaat uit politiemensen en waarvan het merendeel werkzaam is op het hoofdkwartier in Kaboel.[75]

4.1.3. Andere actoren binnen de politiehervorming

Terwijl de VN in andere delen van de wereld een belangrijke rol speelt in politiemissies, is haar bijdrage in Afghanistan beperkt gebleven. Een kleine groep politiemensen brengt advies over de politiehervorming uit aan de Speciale Vertegenwoordiger in Kaboel. De invloed van deze adviesgroep heeft zich vooral beperkt tot de ondersteuning van de presidents- en parlementsverkiezingen in 2004 en 2005. Zo verzorgde de VN training, assisteerde zij bij de operationele planning, en de aanschaf van voertuigen, vuurwapens en ander materiaal, opdat de ANP haar verantwoordelijkheid voor de veiligheid rondom de verkiezingen kon waarmaken.
Naast de internationale actoren is een twintigtal landen betrokken bij de politiehervorming. De landen zijn kleinschalig bezig met politieprojecten, waarbij civiele en militaire politie vanuit hun *Provincial Reconstruction Team* (PRT) werkzaam zijn.

4.1.4. Coördinatie hervormingen en een incident in Kaboel

Terwijl de donorconferenties zich tot 2006 vooral richtten op de instelling van het Afghaanse bestuur, wordt in Londen op 1 februari 2006 een nieuwe stap in de wederopbouw van Afghanistan gezet. De Afghaanse regering legt nieuwe afspraken voor wederopbouw van Afghanistan samen met de internationale gemeenschap vast in de '*Afghanistan Compact*'. De overeenkomst weerspiegelt de blauwdruk die door de regering Karzai in de interim Afghaanse Nationale Ontwikkelingsstrategie (*Afghan National Development Strategy - ANDS*) is neergelegd en werd gepresenteerd op de conferentie in Londen.[76] In beide documenten wordt de wederopbouw in drie pijlers geschetst: veiligheid; goed bestuur en mensenrechten; en economische en sociale ontwikkeling. Voor deze bijdrage zijn de eerste en tweede pijler het meest relevant. De doelen voor veiligheid zijn: een landelijke stabilisatie, de versterking van de wetshandhaving en de verbetering van de veiligheid voor elke Afghaan. Tot de doelstellingen voor de tweede pijler worden gerekend: de versterking van de democratische instituties en praktijk, de verbetering van de mensenrechtensituatie, de rechtsstaat, bestuurlijke verantwoordelijkheid en de levering van openbare voorzieningen. De Compact biedt het kader voor de inspanningen van de internationale gemeenschap voor de periode tot 2011. Om de naleving van de afspraken te waarborgen, is de *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) opgericht. Ook Nederland maakt hiervan deel uit. De Board die op 30 april 2006 haar eerste bijeenkomst had, heeft inmiddels ook de *International Police Coordination Board* (IPCB)onder haar hoede genomen.[77] Deze commissie ontstond in feite op initiatief van Duitsland en de VS tijdens een ontmoeting van politieadviseurs in Dubai in april 2006. Gebeurtenissen later dat jaar zorgden ervoor dat alle '*stakeholders*' van de politiehervorming

---

[75] EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 5th July 2009, 13 - 09, p.10: Daarnaast zijn 168 Afghanen werkzaam binnen EUPOL. Van de 200 internationale specialisten zijn er 155 werkzaam in Kaboel, en 85 in de regio's. De overigen zijn werkzaam in Brussel of ingezet voor de planning van de uitbreiding van de missie.

[76] Zie onder meer: The Afghan Compact (2006), www.ands.gov.af//.., geraadpleegd op 2 december 2008; The Afghan National Development Strategy (2006), www.ands.gov.af//.., geraadpleegd op 2 december 2008; Wilder (2007), pp. 26-27.

[77] Hodes en Sedra (2007), p.68

in Afghanistan zich bij dit initiatief aansloten bij een tweede ontmoeting in Dubai in oktober 2006. Doel van de IPCB is de coördinatie van de inspanningen op politiegebied te verbeteren en synergie tot stand te brengen tussen de verschillende (nationale) programma's binnen de politiehervorming.

Het groeiende besef dat de inspanningen op het terrein van de politiehervorming nog weinig vruchten had afgeworpen, sloeg na een incident op 29 mei 2006 om in het besef dat de hervormingen hadden gefaald. Nadat tijdens de ochtendspits in een verkeersongeluk, waarbij een Amerikaans konvooi was betrokken, vijf Afghaanse burgers waren omgekomen, braken hevige onlusten uit in Kaboel.[78] Enkele honderden demonstranten trokken naar het administratieve centrum van de stad en richtten hun woede op de gebouwen van internationale organisaties, pensions, restaurants en overheidsgebouwen. Er viel een twintigtal dodelijke slachtoffers, bijna tweehonderd gewonden en de schade was aanzienlijk. De Afghaanse politie slaagde er niet in om de demonstranten te stoppen. Enkele agenten ontdeden zich van hun uniform en voegden zich bij de demonstranten, terwijl het optreden van de ingezette agenten aantoonde dat ze noch getraind waren voor dit soort situaties, noch beschikten over niet-lethale middelen (waterwerpers, traangas, en bijstandsuitrusting). Noodgedwongen gebruikten de politiemensen hun vuurwapens om de menigte te verspreiden. Deze inzet leidde in vele gevallen tot een escalatie van het geweld.[79]
De demonstratie toonde de frustratie bij delen van de bevolking over het gebrek aan vooruitgang bij de politiehervorming enerzijds en het onvermogen van de Afghaanse politie om het hoofd te bieden aan de demonstraties anderzijds. Demonstranten hielden zowel de regering als de buitenlandse troepen daarvoor verantwoordelijk.

4.1.5. Het Focused District Development programma

De teleurstellende resultaten bleven niet onopgemerkt. Ondanks de inspanningen op het gebied van training constateerden de VS, Duitsland, andere coalitiepartners en de Afghaanse regering dat de opbouw en ontwikkeling van effectieve, efficiënte en zichzelf in stand houdende politieorganisatie tijd kost en dat de ANP een antwoord kan vormen op de behoefte aan interne veiligheid. Het gemeenschappelijk rapport van de Amerikaanse ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie, dat eind 2006 verschijnt, geeft zelfs aan dat het niveau van de ANP *"far from adequate"* is.[80] Het rapport benadrukt dat het mentorprogramma, volgend op de trainingen, moet worden uitgebreid en dat de aansturing van de verschillende programma's binnen de politiehervorming moet worden verbeterd.
Samen met de Afghaanse regering en andere internationale actoren, nam CSTC-A in 2007 het initiatief voor de opzet van het *Focused District Development* (FDD) programma. Het FDD-programma beoogt de ANP per district te trainen, te (re-)organiseren en te mentoren. Het programma richt zich daarbij vooral op de geüniformeerde politie die het vertrouwen moet krijgen van de bevolking en tegelijkertijd de nationale belangen behartigt. Via de *AR-SIC's* worden de middelen op het districtsniveau geconcentreerd en worden – onder verantwoordelijkheid van en in samenwerking met het MOI – trainingen en daarop volgende mentorschappen georganiseerd. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de verschillende

---

[78] Zie hiervoor onder meer: Hodes en Sedra (2007), pp. 61-62; en, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 925, nr. 218, Den Haag, 9 juni 2006.
[79] Hodes en Sedra (2007), p. 62.
[80] VS Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ministerie van Defensie, bureaus van de Inspecteurs-generaal, (2006), *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, Washington DC, p. 1.

opleidingen die het RTC verzorgt en worden in beginsel de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT's) ingezet. Het FDD-programma start met een beoordeling van het politiedistrict door het *District Assessment and Reform Team*, bestaande uit een Provinciaal Mentorteam, vertegenwoordigers van het Afghaanse ministerie van Binnenlandse Zaken en andere ministeries, en – in sommige gevallen – andere internationale actoren. De beoordeling leidt tot de keuring en selectie van nieuwe leiders, de samenstelling van materiaallijsten en faciliteiten, het in kaart brengen van de relaties tussen politie en locale leiders, en de professionaliteit.[81] Eind 2007 werd met de eerste zeven districten begonnen.[82]

4.1.6. Het Focussed Border Development programma[83]

Na de start van het FDD voor de ANP, is met een soortgelijke programmatische aanpak eind 2008 ook de training van de *Afghan Border Police* (ABP) gestart: het *Focussed Border Development* programma (FBD).
Bij afsluiting van de zes weken durende training (bestaande uit onder meer vakken als: recht, persoonlijke verdediging, communicatie en schietopleiding), wordt persoonlijke kleding en uitrusting, als ook groepsuitrusting verstrekt. Dat gebeurt met ondersteuning vanuit de ARSIC's. Daarnaast wordt via het programma voorzien in de bouw van grensposten en andere onderkomens.
Het programma, dat startte in de regio grenzend aan Pakistan, wordt ondersteund door trainers van de firma Blackwater. Samen met het MOI, CSTC-A en de ARSIC's verzorgt deze firma de opleidingen op de Border Academy in *Spin Boldak*. Net als bij het FDD, worden de geslaagde studenten na hun terugkomst bij de organieke eenheid begeleid door het *Border Mentor Team* (BMT). De opleiding in de zuidelijke regio (waarin ook Nederland actief is) is inmiddels gestart.
Wanneer het in oktober 2008 gestarte programma in 2010 is afgerond, zijn alle 52 compagnieën van de ABP opgeleid.

4.2. De 'blauwdruk' voor de Afghaanse Nationale Politie

Nadat in het voorgaande is beschreven hoe de internationale hulp bij de politiehervorming zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld, zal in het navolgende worden ingegaan op de wijze waarop de nieuwe ANP vorm moet gaan krijgen. Achtereenvolgens zullen de langetermijn doelstellingen voor de Afghaanse politie, de politieorganisatie en sterkte, de samenstelling en de opleidingen worden beschreven.

4.2.1. Rol en positie Afghaanse Politie

De basis voor de ANP is neergelegd in de Afghaanse Politiewet van 2005. In artikel 2 van deze wet worden de positie en taken van de ANP weergegeven:[84]

---

81 Terwijl dit in theorie de opzet was, blijkt dat het MOI de facto de leiders aanwijst (Bron: lkol KMar E. E. van der Molen).

82 ICG, Asia Briefing (2008), nº 85, pp. 12-13; Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan, Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Public Law 110-181) June 2008, pp. 25-26.

83 Gebaseerd op: www.longwarjournal.org/archives/2009/02/afghan_police_update.php; EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 25 maart 2009, 6-09; correspondentie met Kap KMar A.W. de Groot.

84 Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Justice, Police Law, gepubliceerd in de Official Gazette Nº: 862, Kaboel, 22 september 2005.

> […] employed by and operate within the organisation of the Ministry of Interior to ensure the public order and security according to the provisions of the law.

De publieke veiligheid wordt daarbij uitgelegd als een situatie waarin het rechtssysteem, de vrijheid, de menselijke waardigheid en de fysieke en materiële veiligheid zijn gewaarborgd.
De wet zelf, die verder vooral ingaat op de taken en bevoegdheden van de politie, geeft ons geen duidelijkheid over de positionering van de ANP, de visie op de toekomstige ANP, het te hanteren politiemodel en de kernwaarden voor de politie.
In de ANDS, die in 2006 verschijnt, wordt aangegeven dat het Afghaanse streven erop is gericht een betaalbare, professionele, nationale politie te creëren die werkt binnen internationaal geaccepteerde juridische regels, met respect voor mensenrechten. De ANDS geeft verder aan dat de politie in staat moet zijn om de locale bevolking te beschermen tegen terroristen, illegaal gewapend verzet en in het hele land de wet moet kunnen handhaven. De ANP valt direct onder de verantwoordelijkheid van en zal worden aangestuurd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, terwijl zij tegelijkertijd ontvankelijk moet zijn voor de behoeften van de locale gemeenschappen.[85]
In een reactie op de bijeenkomst van de JCMB, gehouden op 6 en 7 februari 2008 in Tokio, gaf de IPCB in een backgroundpaper de visie voor de ANP als volgt weer.[86]

> The Police of Afghanistan ensures security and prevents crime and disorder, including terrorism and armed anti-Government activity, by enforcing the law to protect the rights, values and humanity of all people, in a professional, non-discriminatory, accountable and trustworthy manner. The ANP improves security together with the community.

Het document geeft verder richting aan de ontwikkeling van de houding van de politie. Zo moet zij, met inachtneming van het recht, de beginselen van de Islam en eerlijke etnische en gender waarden respecteren. Het paper sluit af met een aantal kernwaarden voor de ANP: professioneel en gedisciplineerd; eerlijk en dapper; objectief en onpartijdig, loyaal aan het beroep en de grondwet; verantwoording; transparant; efficiënt; en dicht op de bevolking. Generaal-majoor Formica, commandant CSTC-A, beschreef in het verlengde hiervan tijdens een interview begin van dit jaar het langetermijn doel voor de ANP:

> A force that will provide for the security and policing functions of a stable society, free from the threat of the enemies of Afghanistan, and a force that, according to Minister Atmar [minister MOI, JLH], is a "competent, professional, effective National police in service of the people.[87]

Hoewel er, voor zover valt na te gaan, nog geen echte Afghaanse visie op de politie is, tekent zich een beeld af van een (vooralsnog) centraal aangestuurde politie die het gezag vanuit Kaboel in het land moet verstevigen, de orde en rust moet bewaren en het recht moet handhaven. Deze ANP moet contact onderhouden met de locale bevolking en het vertrouwen hiervan winnen en moet bovendien (waar mogelijk) voldoen aan de uitgangspunten van een democratische politie. Duidelijk lijkt wel, dat het MOI kiest voor een strategie van informatiegestuurd optreden voor de Afghaanse politie.[88]

---

85 The Afghan National Development Strategy (2006), Executive Summary, p.6.

86 Background Paper for Police Vision Statement, ontvangen op 29 oktober 2008 van HM Ambassade, Kaboel.

87 Exclusief interview met generaal-majoor Richard Formica in: *EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter*, 25 maart 2009, 6-09, pp. 1-2.

88 EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 12 februari 2009, 3-09, p. 2.

4.2.2. Organisatie en sterkte

De organisatie van de ANP kent een departementaal deel en een landelijk georganiseerd uitvoerend deel. Binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken zijn zowel de onderministers voor Veiligheid en Politie en Drugsbestrijding verantwoordelijk voor de politieke aansturing van alle politieactiviteiten. De onderminister voor Veiligheid en Politie heeft een nationaal commandocentrum voor de politie in zijn staf en stuurt een zestal afdelingen (geüniformeerde politie, recherche, grenspolitie, training en opleiding, administratie, en logistiek) aan.[89] Artikel 3 van de eerder aangehaalde Politiewet geeft aan dat het daadwerkelijke politiewerk wordt uitgevoerd in contingenten en eenheden in de hoofdstad, de provincies en districten. Om middels een parallelle structuur (met de *Afghan National Army - ANA*) de veiligheidsmaatregelen beter te kunnen coördineren en de *span of control* voor het ministerie te verkleinen werd de regio als nieuw niveau geïntroduceerd in 2006. De Afghaanse overheid kent, met uitzondering van de ANA, geen overeenkomstig bestuurlijk niveau.
De ANP is opgebouwd uit verschillende soorten politie-eenheden. De grootste is de geüniformeerde politie (*Afghan Uniformed Police - AUP*). Deze is verantwoordelijk voor de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden van de politie in districten en provincies. Een andere politie-eenheid is de grenspolitie (*Afghan Border Police - ABP*), verantwoordelijk voor de veiligheid langs de grenzen en op de internationale luchthavens. De openbare orde politie (*Afghan National Civil Order Police - ANCOP*) is verantwoordelijk voor de openbare ordehandhaving in de grote steden en dient als snel inzetbare reserve voor de AUP. Van 2006 tot 1 oktober 2008 bestond de reservepolitie (*Afghanistan National Auxiliary Police - ANAP*). Deze eenheid, die inmiddels is opgegaan in de AUP, was vooral bedoeld als een 'quick-fix' om het hoofd te kunnen bieden aan de aanvallen van de *Taliban*. Daarnaast kent de ANP de autowegpolitie (*Afghanistan Highway Police - AHP*) en de drugsbestrijdingspolitie (*Counter Narcotics Police of Afghanistan - CNPA*). De AHP, verantwoordelijk voor de veiligheid op de belangrijkste autowegen, werd halverwege 2006 formeel opgeheven vanwege de corruptie binnen en de ineffectiviteit van het korps. Het personeel, 3.400 man sterk, werd heringedeeld bij de AUP en de ABP.[90] Begin 2009 blijken delen van de AHP nog actief te zijn en naar behoren op te treden.[91] Ook werden de *Standby-Police* en de *Customs Police* opgeheven. De CNPA, met een sterkte van 2.264 man, valt rechtstreeks onder de staatssecretaris voor Antidrugs Aangelegenheden en is verantwoordelijk voor onderzoek en handhaving van drugsregelgeving. De CNPA heeft onder meer een eenheid die zich met de vernietiging van drugs of grondstoffen daarvoor bezig houdt.[92] Ten slotte kent de Afghaanse politie sinds begin 2009 een gespecialiseerde eenheid die zich bezig houdt met ernstige, georganiseerde criminaliteit.[93]

Een laatste punt in dit kader betreft de sterkte van de ANP. Op basis van eerdere berekeningen door de Duitse Politieprojectbureau werd het personeelsplafond (*tashkeel*) voor de

---

89 Wilder (2007), p. 5.

90 Wilder geeft op basis van een interview aan dat vele leden van de AHP weigerden om over te gaan naar de AUP of ABP en met uniform en wapens deserteerden. Wilder (2007), p.13.

91 Correspondentie met kap KMar A. W. de Groot, 18 februari 2009.

92 In hun strijd tegen de drugs hebben de VS begin 2007 een tienjarig contract afgesloten met DynCorps ($2.1 miljard), waarbij deze organisatie ook in Afghanistan zal worden ingezet om de strijd tegen de drugs aan te gaan.

93 EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 25 maart 2009, 6-09, p. 7.

ANP in november 2005 door de Afghaanse regering vastgesteld 62.000.[94] Het plafond moest een balans weerspiegelen tussen de veiligheidsbehoefte van het land en de mogelijkheid de ANP te kunnen blijven bekostigen. In april 2007 besloot de JCMB na aandringen van de VS tot een tijdelijke ophoging van het personele plafond tot 82.000.[95] Met het oog op de veiligheidssituatie en de in aantocht zijnde verkiezingen, stemden Afghanistan met de JCMB en de ICPB in met een ophoging van 10.000 politiemensen. Volgens Formica zou het aantal politiemensen echter moeten verdubbelen.[96] Ook speciale gezant van de regering Obama, Richard Holbrooke, gaf in maart van dit jaar in Brussel aan, dat de ANP een betekenisvolle uitbreiding nodig heeft.[97]

4.2.3. Samenstelling

Een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende etnische groeperingen en een actief genderbeleid vormen twee speerpunten in de verdere ontwikkeling van Afghanistan.[98] Beiden zijn daarom dan ook van belang voor de opbouw van de ANP. Zo hervormde de Pashtun minister van Binnenlandse Zaken, Jalali in zijn ambtsperiode het bestuur op districts- en provinciaal niveau en benoemde gouverneurs en politiechefs met verschillende etnische achtergrond.[99]
Een van de uitdagingen binnen de politiehervorming vormt het gebrek aan vrouwen binnen de ANP. Volgens de VN, zijn in het najaar van 2008 ongeveer 483 politievrouwen werkzaam binnen de politie en was een aantal vrouwen in opleiding.[100] Het belang van deelname van vrouwen in de ANP is zowel praktisch als ideologisch. Zo zal een groter aantal politievrouwen binnen de ANP de contacten tussen Afghaanse vrouwen en de politie kunnen bevorderen of vergemakkelijken en kunnen zaken als huiselijk geweld, gedwongen huwelijk en verkrachting gemakkelijker bekend worden en strafrechtelijk worden aangepakt. Daarnaast past een groter aantal politievrouwen in het Afghaanse beleid waarbinnen een grotere of meer evenredige vertegenwoordiging van vrouwen op de arbeidsmarkt wordt nagestreefd.
Een grotere deelname van vrouwen binnen de ANP lijkt te stranden op een viertal punten. Zo geeft Murray aan dat het vooral ontbreekt aan middelen voor de uitvoering van het genderbeleid en dat er geen politieke wil of onmacht is binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken om die veranderingen teweeg te brengen die nodig zijn.[101] Ook de verslechterende veiligheidssituatie en de toenemende aanvallen van rebellen op politievrouwen, zoals de dodelijke aanslag op luitenant-kolonel Malalai Kakar in september 2008 en weer-

---

94 Zie onder meer: Wilder (2007), p. 7; ICG Asia Report (2007), nr 138, p.10; ICG Asia Briefing (2008), N°85, p. 2. Tot de 62.000 politiemensen moet ook de Grenspolitie (12.000) worden gerekend.

95 Volgens gegevens uit ICG Asia Briefing (2008), N°85, december 2008, verdeeld over geüniformeerde politie (44.319), openbare orde politie (5.365) en grenspolitie 19.970.

96 The Enduring Ledger, CSTC-A, juni 2009, p.4, geraadpleegd op 13 juli 2009: www.cstc-a.com/News/enduring%20ledgers/2009endledger/TELJune09.pdf

97 Zie: transcript Afghanistan and Pakistan: What will it take to get it right? *Brussels Forum 2009*, georganiseerd door: General Marshal Fund, 21 March 2009, geraadpleegd op 17 mei 2009 www.gmfus.org/brusselsforum/2009/docs/BFDay2_AfghanistanPakistan.doc

98 Zie hiervoor onder meer de (I)ANDS.

99 Jones, S. (2008), p.12.

100 UNDP, Afghanistan Country Office, Statebuilding and Government Support Programme, Fact Sheet, augustus 2008, p.19. Op een sterkte van 82.000 personeelsleden komt het percentage vrouwen vooralsnog niet hoger dan 0,5 %.

101 Murray (2007), p. 115.

standen vanuit de Afghaanse samenleving en de ANP weerhouden vrouwen om te solliciteren voor een baan bij de politie.[102]

4.2.4. Opleiding en training

De ANP is samengesteld uit de categorieën: politieagenten (*Satunkai*), onderofficieren (*Satanman*) en politieofficieren (*Saran).* Deze samenstelling is vooral historisch bepaald en het lijkt onduidelijk te zijn of deze categorale indeling -elk met haar eigen vooropleidingseisen, opleiding en training- zal worden gehandhaafd.[103] Voor de politieagent bestaat - formeel gezien - geen vooropleidingseis. Zij volgen een basisopleiding van maximaal acht weken in het CTC in Kaboel of één van de RTC's. Een belangrijk deel van de opleiding wordt besteed aan drills, vuurwapen- en schietopleiding (pistool en geweer), fysieke training en tactiek. Iets minder dan de helft van de tijd wordt besteed aan zaken als onder meer waarden en normen, de grondwet, straf- en strafprocesrecht, mensenrechten, het gebruik van geweld, en praktische zaken als verkeer en diverse politietechnieken.[104] Onduidelijk is of het gebruik van geweld en vuurwapens ook binnen de schietopleiding aan de orde komt. De basisopleiding is intussen uitgebreid met een tweede cursus van acht weken. Terwijl de vuurwapenopleiding en de verdediging van het politiebureau twee van de acht weken vergen, heeft het merendeel van de lessen betrekking op de verdere professionalisering van de ANP.[105] De vier maanden durende opleiding van de ANCOP, een gendarmerieachtige eenheid wordt zowel in Afghanistan als door de internationale gemeenschap als positief beschouwd. De eenheid die bovendien goed is uitgerust en salaris ontvangt, is bedoeld om snel te reageren op onrust, rellen en nationale noodtoestand en neemt tijdelijk plaatsen in bij de AUP.[106]

De aspirant-*satanman* (onderofficier) moet voor indiensttreding negen jaren opleiding hebben genoten, voordat hij of zij met de opleiding aan de Politieacademie in Kaboel kan beginnen. De opleiding die tot voor kort één jaar duurde is in 2008 terug gebracht tot viereneenhalf maand.[107] Om te kunnen opteren voor aspirant-officier moet twaalf jaar opleiding zijn gevolgd. Eenmaal aangenomen, volgt een opleiding van drie jaar.

Overzichten van de curricula van de huidige eenjarige opleiding voor *duty-officers*, de opleiding voor *satanmans* en het onderdeel 'recherche en opsporingsleer' voor de *sarans* roepen een beeld op van een uitgebalanceerde opleiding waarin met wisselende aandacht alle aspecten van het politiewerk aan bod komen. In alle opleidingen wordt relatief weinig aandacht besteed aan de relatie(s) tussen burgers en politie en komt het spanningsveld tussen mensenrechten en politiebevoegdheden nauwelijks aan de orde. In de wetenschap dat corruptie, het gebruik van onnodig geweld en de geringe aandacht voor mensenrechten nog volop aanwezig zijn, is er dan ook nog veel te doen om het vertrouwen van de burgers te winnen. Een andere constatering die kan worden gedaan is de relatief grote aandacht die algemene onderwerpen als Engels, Islam, het land Afghanistan en haar historie krijgen. Argument voor deze aandacht is de rol die deze onderwerpen (kunnen) spelen in het streven naar een nationale cultuur waarin de Islamitische identiteit een prominente plaats in-

---

102 Wilder (2007), p. 4.

103 ICG Asia Briefing (2008) N° 85, pp.4-5.

104 (Draft) Afghanistan Police Training Mission, Basic Course Overview, herzien: september 2006.

105 Afghanistan Police Training Mission Advance Eight Week Police Course Overview, september 2007.

106 De AUP zendt politiemensen in het kader van FDD naar de RTC's. De plaatsen worden ingenomen door de ANCOP. Doordat zij geen banden heeft met de plaatselijke machthebbers, is in sommige streken door de bevolking gevraagd of de ANCOP-eenheden konden blijven (ICG Asia Briefing N°85, p.5).

107 ICG Asia Briefing (2008) N° 85, p.4.

neemt. Het onderwijs in de Engelse taal moet de samenwerking met internationale organisaties als ISAF, CSTC-A, ARSIC en EUPOL beter mogelijk maken. De driejarige opleiding voor sarans wordt overigens politie binnenkort herzien en in overeenstemming gebracht met de toekomstige structuur van de ANP. De nieuwe opleiding zal bovendien voortbouwen op eerder verworven competenties.[108]
Inmiddels zijn, naast de categorale opleidingen, door EUPOL specialistische opleidingen ontwikkeld en aangeboden. Daartoe behoren managementtrainingen, recherchecursussen, een cursus 'onderkennen valse en vervalste documenten', een training voor het monitoren en begeleiden van de komende verkiezingen, en 'train de trainer' cursussen. [109]

4.3. Nederlandse bijdrage aan de politiehervorming

Terwijl de Nederlandse bijdragen aan de stabilisatie en verdere opbouw van Afghanistan al dateren van begin 2002, start de directe betrokkenheid bij de hervorming van de ANP eerst in de periode waarin via het PRT Baghlan een bijdrage aan ISAF wordt geleverd. De bijdrage aan de politiehervorming krijgt binnen de PRT Uruzgan een verdere impuls en werd verder uitgebouwd met de ontplooiing van de EUPOL-missie medio 2007. Een aantal Marechausseeofficieren was werkzaam binnen de staf van het *Regional Command (RC) South* en *ARSIC-South* in Kadahar belast met activiteiten die gerelateerd zijn aan de hervorming van de ANP. Achtereenvolgens zullen de periode van het PRT Baghlan, de PRT Uruzgan en EUPOL worden beschreven.

4.3.1. Provincial Reconstruction Team Baghlan

Nadat de Nederlandse regering eind juni 2004 had besloten de leiding op zich te nemen van een PRT in de noordelijke provincie Baghlan, werd op 1 oktober van datzelfde jaar een basiskamp opgeslagen in de hoofdstad Pol-e Khomri.[110] Het Nederlandse PRT was onder meer actief op de gebieden van stabiliteit en veiligheid en de hervorming van de veiligheidssector. Ook de KMar maakt deel uit van de missie die tot 1 oktober 2006 zou duren.
De ANP in de relatief rustige provincie bestond uit ongeveer 1.000 agenten van de AUP en 300 van de AHP. Ze waren veelal rondom voormalige milities opgebouwd, militair ingesteld en kenden een strakke eenhoofdige leiding. De beide eenheden bezaten een sterke militaire cultuur, kenden een hoog analfabetisme en hadden in de ogen van de marechaussees weinig politiekennis.[111] De ANP had een zeer gebrekkige infrastructuur en het ontbrak de locale politie ook aan middelen als voertuigen, radio's, portofoons, uniformen en specifieke politiemiddelen.
Aanvankelijk was de bijdrage van de Marechaussee beperkt tot het leveren van één politieliaison. Deze had tot taak de commandant van het PRT te adviseren over politieaangelegenheden, contacten te onderhouden met de commandanten van de AUP en de AHP in

---

108 'Training Syllabus(1-Year Training Course for Duty Officers)', 2002/2003 MOI; overzicht 'Curricula for Satanmans at the Police Academy (Four and half month)', MOI; overzicht 'Curricula of criminalistic for Sarans'; correspondentie met P. Meijers, hoofd training EUPOL-Afghanistan.

109 Diverse tweewekelijkse publicaties EUPOL Afghanistan in 2009.

110 Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27925, nr. 133, 28 juni 2004; Klep, C., Gils, R. van (2005), *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (derde druk), Den Haag: Sdu uitgevers, pp. 452-463.

111 Sollie, H. (2008), *Opbouw en hervorming van inheemse politiekorpsen;* Ervaringen van de Nederlandse krijgsmacht na 1989, afstudeerscriptie Universiteit van Twente, pp. 164-165.

de provincie, de districtschefs van politie en andere verbindingsofficieren[112]. Vanaf de derde rotatie werd de bijdrage vanuit de KMar uitgebreid met vier trainers. Tijdens de periode van twee jaar werd door het PRT de basisopleiding voor ongeveer 300 agenten verzorgd. Daarbij werden onder andere benaderingstechnieken, rechten van verdachten, en verkeer- en opsporingstechnieken aangeleerd in tweewekelijkse cursussen op een basale wijze gegeven.[113] De verzorging van training werd bemoeilijkt door het analfabetisme. Naast het bijbrengen van politievaardigheden werden daarom dan ook taalcursussen georganiseerd. Ook werden locale trainers opgeleid en werden lesplannen in *Dahri* en *Pasthtun* vertaald.
Daarnaast heeft het PRT onder andere een politiepost gebouwd en enkele radio's en steunzenders geïnstalleerd zodat de locale politiecommandanten in staat waren om met hun posten te communiceren.[114]
De marechaussees hebben contacten onderhouden met andere internationale collega's en de vertegenwoordigers van DynCorp die, vanuit hun verantwoordelijkheid voor het mentoren van het facet 'personeel en financiën', de uitbetaling van de salarissen aan de mensen van de ANP door het MOI mentoren. Uit onderzoek van Sollie blijkt dat de activiteiten in het kader van de politiehervorming erg versnipperd waren.[115] Instructeurs van de verschillende PRT's kwamen één keer per kwartaal bijeen in Kaboel. Daarbij werden presentaties gegeven over de voortgang. Uitgezonden opleiders van de KMar gaven aan dat het niveauverschil tussen de verschillende PRT's groot was en dat van sturing nauwelijks sprake was. Ieder opereerde naar eigen initiatief in zijn regio.
Op 1 oktober 2006 zijn de taken van het Nederlandse PRT overgenomen door Hongarije.

4.3.2. Provincial Reconstruction Team Uruzgan

Nog voordat de taken van het PRT in Baghlan werden overgenomen, werd de *Task Force Uruzgan* (TFU) operationeel.[116] De TFU voor deze in het zuiden gelegen provincie bestaat uit ongeveer 1300 militairen, werkzaam vanuit de provinciehoofdstad Tarin Kowt ('Kamp Holland') en in Deh Rawod ('Camp Hadrian'). De kern van de TFU bestaat uit het PRT en haar taken zijn grofweg dezelfde als die van het PRT in Baghlan. Het mandaat van de missie werd verlengd met twee jaar tot 1 augustus 2010.
De TFU(Task Force Uruzgan) vormt één van de eenheden onder commando van *RC-South.*[117] Het verantwoordelijkheidsgebied van RC-South omvat de zuidelijke provincies Nimruz, Helmand, Kandahar, Uruzgan, Day Kundi en Zabul. Net als in elke andere regio, is in de zuidelijke regio ook een ARSIC (als onderdeel van CSTC-A) werkzaam. Het ARSIC bestaat uit een *Regional Police Advisory Command (RPAC)* en een *Regional Corps Advisory Command (RCAC)*.[118] De RPAC is (mede) verantwoordelijk voor de uitvoering van het FDD plan. ARSIC-S organiseert de training. Het monitoren en begeleiden van alle opgeleide eenheden van de ANP is een taak voor de PMT's als onderdeel van RPAC of de Task

---

112 Ibid., pp. 164-165. De provincie Baghlan kent 15 districten.
113 Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 27925, nr. 237, 20 oktober 2006. Sollie (2008), p. 76.
114 Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27925, nr. 213, 18 april 2006.
115 Sollie (2008), pp 164-165.
116 Op 22 december 2005 had de Nederlandse regering te kennen gegeven weer een bijdrage aan ISAF te willen leveren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27925, nr. 193, 22 december 2005).
117 Vanaf de start van de Nederlandse betrokkenheid in het zuiden van Afghanistan hebben Marechausseeofficieren een functie vervuld binnen het RC-South, in het bijzonder binnen het RPAC en zich met uiteenlopende (politie)zaken bezig gehouden.
118 Afghan Regional Security Integration Command, Fact Sheet, CSTC-A, Public Affairs, September 2007, www.cstc-a.com/mission/CSTC-A%20--ARSIC%20Fact%20Sheet%20-%20Sept%202007%20BAW.pdf

Forces. De RCAC is de evenknie voor de *Afghanistan National Army*. De RPAC, die via ARSIC-S onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van CSTC-A in Kaboel valt, heeft een aantal *Police Mentoring Teams* (PMT's) of *Police Operational Mentoring Liaison Team* (POMLT).Daarnaast heeft RPAC liaisons of adviseurs op de regionale trainingscentra (RTC).[119] Na afloop van de opleidingen voorziet de Afghaanse overheid met steun van ARSIC-S in de uitrusting van de agenten. Binnen RC-South zijn verschillende PMT's werkzaam. Zo bevinden zich in Kandahar meerdere PMT's van de VS (RPAC) en meerdere Canadese POMLT's (TFK), heeft Zabul een aantal VS PMT's (RPAC), Helmand zowel PMT's van het Verenigd Koninkrijk (VK) (TFH) en de VS (RPAC) tot eind 2008 twee PMT's in Uruzgan.[120] Hoewel de oorspronkelijke plannen voorzagen in de terugtrekking van het Amerikaanse PMT uit Deh Rawod, besloot CSTC-A begin juni 2009 een derde (VS) PMT te sturen naar het district Chora in Uruzgan. De overweging die hieraan ten grondslag lag, was het ontbreken van een eigen bescherming van de Nederlandse PMT's, waardoor de bewegingsvrijheid beperkt was.[121]

Eén van de speerpunten voor het PRT vormt de inzet van de PMT's bij de opbouw en hervorming van de ANP. De Nederlandse Marechaussee werkt daarbij samen met collega's van de VS (CSTC-A, ARSIC-S, DynCorp), EUPOL, Australië en Afghanistan. Terwijl de collega's van EUPOL, de Australian Federal Police en DynCorp de initiële opleiding in het trainingscentrum van Uruzgan verzorgen, bestaat voor de Nederlanders het belangrijkste deel van het werk uit monitoren en begeleiden van de politiemensen die het FDD-programma hebben doorlopen. In juni 2009 hadden ongeveer 440 agenten het programma gevolgd.[122] De werkzaamheden bestonden ook uit het adviseren van de lokale politie en het verzorgen van praktijkopleidingen. Daarnaast is door het PRT een aantal politiebureaus en posten gebouwd en is de verstrekking van de uitrusting van de agenten ondersteund. Ook werd, als onderdeel van het Afghaanse nationale programma, een provinciaal operationeel coördinatiecentrum gebouwd ten einde de verschillende diensten (ANP, ANA en de binnenlandse veiligheidsdienst/NDS) meer gecoördineerd te kunnen inzetten en daarmee de veiligheid in de provincie te vergroten.[123] Ten slotte is in maart 2009, hoewel de oorspronkelijke plannen voorzagen in een opleiding in het RTC in Kandahar, een nieuw provinciaal trainingscentrum (PTC) op Kamp Holland opgericht. Eerder werden kleinere groepen opgeleid op de locaties Tarin Kowt en Deh Rawod. Daarmee werd tegemoet gekomen aan de slechte opkomst van rekruten in Kandahar. De geringe opkomst werd veroorzaakt door de slechte veiligheidssituatie in Uruzgan, de toelatingseisen, en de capaciteit van de ANP en het PTC.[124]

Hoewel de taakstelling voor het ongeveer tien man sterke KMar detachement aanvankelijk vooral bestond uit de omvorming van de aanwezige politie (AUP en AHP) tot één AUP, is sinds medio 2007 het merendeel van de werkzaamheden gaan zitten in de opleiding van de ANAP.[125] Terwijl de provincie een zestal districten kent, vonden de activiteiten van de AUP

---

119 Voor de training van de ABP is de particuliere organisatie Blackwater ingezet. Alle overige trainingen van de ANP wordt in hoofdzaak verzorgd door personeel van DynCorps.

120 Schriftelijke informatie van majoor KMar H. Huisman, dd. 17-11-2008.

121 Correspondentie met maj KMar E. Noordzij, 30 juni 2009.

122 Ibid.

123 Biemans, S.L. (2008), Van Militie naar Politie; Een onderzoek naar de justitiële wederopbouw in Uruzgan, eindscriptie Krijgswetenschappen, Breda, p. 53; Sollie (2008), p.77.

124 Biemans (2008), p 53; Sollie (2008), correspondentie lkol KMar E.E. van der Molen.

125 Sollie (2008), pp. 164-165; Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27925, nr. 287, 19 december 2007. Gerapporteerd wordt dat ongeveer 1000 ANAP-agenten zijn opgeleid.

hoofdzakelijk plaats in Tarin Kowt en Deh Rawod. Agenten van de ANAP bezetten controlepunten in dorpen en op belangrijke wegen.
Sinds oktober 2008 maakt Uruzgan ook deel uit van het FDD. Een eerste lichting van 267 agenten ging voor een twee maanden durende opleiding naar het RTC in Kadahar en konden na een succesvolle opleiding begin december terug naar Uruzgan. Daar konden ze onder de hoede worden genomen door de eerste Nederlandse PMT's, bestaande uit Marechaussees en infanteristen.[126] Zij moeten de Afghaanse politie naar een grotere professionaliteit weten te brengen. Daarbij zal het KMar-personeel zich vooral richten op de uitvoering van de politietaken, terwijl de infanteristen zorg dragen voor de beveiliging en het aanleren van gevechtsdrills zodat de Afghaanse politiemensen zich beter kunnen beschermen tegen aanvallen van rebellen. Het aantal teams is in april 2009 uitgebreid tot vijf.[127]
De activiteiten die verbonden zijn aan de politiehervorming in Uruzgan werden aanvankelijk gehinderd doordat het vrijwel onmogelijk was om de Provinciale Chef van Politie, Mohammed Quasum, afspraken te maken. Dit probleem werd door Biemans, die majoor KMar van Duijvenbode citeerde, kernachtig verwoord:

> In de praktijk betekende dat hij wel veel toezeggingen deed voor verbetering van het politieapparaat maar in de praktijk was hij veelal bezig zichzelf te verrijken. Door de slechte samenwerking kwamen veel projecten niet goed uit de verf. Zo werden afspraken niet nagekomen en vernieuwing tegengewerkt.[128]

Naast het probleem van corruptie, vormden het analfabetisme en de veiligheidssituatie een hindernis voor een snelle hervorming van de ANP. Door de talrijke opleidingen die moesten worden verzorgd en door de veiligheidssituatie kwam er van het monitoren en begeleiden van de ANP weinig terecht. Tijd en ruimte om ter plekke te coachen en te monitoren werden beperkt. Alleen met *force protection* konden KMar-mensen het kamp verlaten.[129]
In Chora zijn gedurende langere tijd op de politiepost vervolg- en opfristrainingen gegeven aan de ANP.
Ten slotte draagt Nederland financieel bij aan de verdere opbouw van de CNPA in Uruzgan.

4.3.3. EU Police Mission Afghanistan (EUPOL)

Nadat de Europese Raad op 30 mei 2007 had besloten tot de oprichting van de *European Union Police Mission Afghanistan* (EUPOL), werd in juni van dat jaar de missie gelanceerd.[130] Deze missie bouwt, zoals we al eerder hebben kunnen lezen, voort op het Duitse Politieprojectbureau en heeft tot taak de Afghaanse overheid te helpen bij het scheppen van een duurzaam en efficiënt politieapparaat. EUPOL richt zich daarbij vooral op het monitoren, mentoren, adviseren en trainen van personeel dat werkzaam is op het strategische niveau. Door het ontbreken van voldoende beveiligingsmaatregelen en -middelen is ondersteuning van de operationele niveaus nauwelijks mogelijk.

---

126 Ministerie van Defensie, *Periodiek overzicht Afghanistan*, 11 december 2008, 16.00 uur www.defensie.nl/missies/nieuws/isaf/2008/12/11/46124884/Periodiek_overzicht_Afghanistan Ministerie van Defensie *Periodiek overzicht Afghanistan*, 16 oktober 2008, 16.22 uur www.defensie.nl/missies/nieuws/isaf/2008/10/16/46117749/Periodiek_overzicht_Afghanistan.

127 Ministerie van Defensie, *Periodiek overzicht Afghanistan*, 11 december 2008.

128 Biemans (2008), p. 49. Ook Rietdijk spreekt over de corruptie in Afghanistan en noemt enkele andere bronnen (Rietdijk, W.S, 2008, De "comprehensive approach" in Uruzgan: schaken op vier borden tegelijk, in: *Militaire Spectator*, 177 (9) 2008, pp. 472-486.

129 Sollie (2008), pp. 164-165.

130 EU Council Joint Action 2007/369/CFSP 30 mei 2007.

EUPOL levert met de stationering van een twintigtal EUPOL-functionarissen bij de IPCB een bijdrage aan de strategische beleidsontwikkeling voor de ANP. Het merendeel van de uitgezonden politiemensen is geplaatst bij de het hoofdkwartier in Kaboel, terwijl ongeveer een derde werkzaam is binnen de vijf RPAC's, RTC's en bij de door EU-lidstaten geleide PRT's.
Ook binnen het gebied van RC-South is EUPOL inmiddels actief (Kandahar, Helmand en Uruzgan). Ook de coördinatie tussen RPAC en EUPOL is eind 2008 in Kandahar gestart. Zo 'sponsort' Nederland drie EUPOL-functionarissen die op het hoofdkwartier van RC-South ondergebracht moeten worden. Het ligt in de bedoeling dat ook Canada en het VK een functionaris gaan leveren.[131]
De Nederlandse regering heeft besloten om met negen functionarissen bij te dragen aan EUPOL. Het oorspronkelijke plan om ten behoeve van de ABP vier personeelsleden van de Koninklijke Marechaussee te stationeren in Kandahar en drie overige KMar-leden in Uruzgan (Tarin Kowt) en twee civiele experts op het gebied van gender en financiën te stationeren op het EUPOL-hoofdkwartier in Kaboel is herzien. Momenteel zijn er drie civiele experts en drie politiemensen werkzaam in Kaboel, zijn twee politiemensen en drie KMar-leden werkzaam in Tarin Kowt en is één KMar-lid werkzaam op Kandahar Airfield (KAF).[132] De taak van de marechaussees is het mentoren en adviseren van lokale leidinggevenden van de ANP. Zij besteden veel tijd aan de begeleiding van de bouw van het PTC, het werken in het OCC-P en het geven van computerlessen door de CID-adviseur.[133] Ook werd een vijftal ANP-officieren opgeleid tot trainer, zodat zij na de ingebruikname van het PTC zelf de opleiding ter hand kunnen gaan nemen.[134] Het monitoren en begeleiden van 'straatagenten' is echter niet mogelijk, aangezien EUPOL functionarissen uitsluitend op beveiligde werklocaties mogen werken en in bepantserde voertuigen verplaatst dienen te worden.[135]

---

131 Schriftelijke informatie van majoor KMar H. Huisman, dd. 17-11-2008.

132 Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27925, nr. 272, 24 september 2007.

133 Schriftelijke informatie van majoor KMar H. Huisman, dd. 17-11-2008, correspondentie met lkol KMar E.E. van der Molen van 25 juni 2009; Ministerie van Defensie, Periodiek overzicht Afghanistan, 11 september 2008, 15.24 uur, www.defensie.nl/missies/nieuws/isaf/2008/09/11/46117192/Periodiek_overzicht_Afghanistan CID (Criminal Investigation Department).

134 EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 14th January 2009 1- 09, p.2, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUPOL-Serving_Afghanistan_1-09.pdf .

135 Sollie (2008), pp. 77-78.

5. Zes jaar politiehervorming: een balans

Na zes jaar politiehervorming en nog bijna twee jaar te gaan voor het bereiken van de in de Compact aangegeven (en in de ANDS verder uitgewerkte) doelen, is de tijd om een balans op te maken.[136]
Achtereenvolgens zullen de veiligheidssituatie in Afghanistan, de visie op de toekomstige ANP, de samenhang tussen de politiehervorming en de andere hervormingen in het kader van de rule of law, het eigen (financiële) voortzettingsvermogen van de Afghaanse regering voor de geplande ANP, de opleiding en training van de ANP, de samenhang binnen de inspanningen van de internationale gemeenschap om de ANP op te bouwen en te hervormen en de inspanningen door Nederland aan de orde komen.

5.1. De veiligheidssituatie in Afghanistan

Zoals al eerder werd aangegeven, is het garanderen van een veilige omgeving een voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van Afghanistan. Verschillende onderzoeken tonen aan dat het met die veiligheid nog lang niet goed of zelfs slechter gaat dan vóór 2001.[137] De *Taliban* en andere rebellerende groepen lijken terrein te hebben gewonnen, de drugshandel blijft een ernstig probleem en de corruptie binnen de Afghaanse overheid een lastig op te lossen kwestie. Vooral in het zuidelijk deel van Afghanistan en rondom de hoofdstad Kaboel lijkt de veiligheid te zijn afgenomen. Dat een dergelijke situatie slecht kan zijn voor de publieke opinie, blijkt uit een redactioneel commentaar in een prominente, onafhankelijke krant in Kaboel:

> If people have to choose between a life under the extremely violent and horrible rule of the Taliban and a life under a democratic government but exposed to threats against their family members, sexual assaults on children , kidnappings, murders, extortions and being forced into giving ransoms to rescue family members, they may prefer the deadly rule of the Taliban….[T]his is because under Taliban rule it is only their life that is in danger, but when the law is not implemented in a democratic government, their dignity, reputation, property and female members of their families are threatened.[138]

Toch blijkt uit een onderzoek gehouden door de Asia Foundation dat, hoewel dit het afgelopen jaar is gedaald, het vertrouwen in de ANP algemeen genomen hoog is: nagenoeg tachtig procent van de respondenten gaf aan vertrouwen te hebben in de politie.[139] Hetzelfde onderzoek geeft aan dat het vertrouwen op het platteland lager is dan in de stedelijke gebieden en dat het vertrouwen in het zuiden ook significant lager is. De respondenten schatten de professionaliteit en de getraindheid van de ANP zodanig laag in, dat zij buitenlandse hulp noodzakelijk achten. Hetzelfde onderzoek geeft aan dat de angst voor criminaliteit en de daadwerkelijke ervaringen met criminele activiteiten in de zuidelijke

---

136 De Compact geeft aan dat ten aanzien van de ANP en de ABP eind 2010 een situatie moet zijn bereikt waarin er sprake is van *"a fully constituted, professional, functional and ethnically balanced Afghan National Police and Afghan Border Police with a combined force of up to 62,000"* (inmiddels 82.0000) die in staat zijn *"to meet the security needs of the country effectively"* en die *"increasingly fiscally sustainable"* zijn.

137 Zie onder meer: Fair, C. en Jones, S. (2009), *Securing Afghanistan; Getting on Track*, USIP, working paper; ICG *Asia Briefing* (2008),N° 85; Murray (2007); UN Office on Drugs and Crime (2008), *Afghanistan Opium Survey 2008*; Wilder (2007); Sherman J. (2009), The Afghan National Development Strategy: The Right Plan at the Wrong Time?, *Journal of Security Sector Management*, volume 7, number 1, February 2009.

138 ICG *Asia Briefing* (2008), N° 85, p. 6.

139 Asia Foundation (2008), Afghanistan in 2008: A Survey of the Afghan People, p.34. asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2008.pdf, geraadpleegd op 8 januari 2009.

provincies aanmerkelijk is toegenomen. Tot die incidenten behoren geweldsdelicten, bedreiging met geweld (30%) omkoping/afpersing (15%) en ontvoering (8%) en eigendomsdelicten als diefstal met braak/plundering (15%) en diefstal van vee (13%).[140]
Ook de papaverteelt en de productie van opium baart nog steeds zorgen. Terwijl deze in de eerste vijf jaren tot grote hoogte stegen, was er in het afgelopen jaar sprake van een daling. Deze daling is het gevolg van de druk van gouverneurs, shura's en dorpsoudsten om de verbouw van papaver te beperken. Belangrijkere oorzaken waren echter de marktwerking: door het overschot aan opium aan de ene kant en de hoge prijzen voor voedsel (als gevolg van droogte) werd het aantrekkelijker om andere producten te verbouwen.[141] Uit het onderzoek van de UN Office on Drugs and Crime (UNODC) blijkt ook dat de papaverteelt en opiumproductie zich concentreert in een beperkt deel van Afghanistan en dat Uruzgan en de andere zuidelijke provincies Helmand en Kandahar een belangrijke rol spelen bij de drugshandel. Rebellerende groeperingen hebben een grote invloed in het zuiden en de georganiseerde criminaliteit kan profiteren van de bescherming die ze genieten van de insurgents[142]. In veel gevallen zijn ook politiemensen betrokken bij criminele activiteiten.[143]
Het Afghaanse veiligheidssysteem en de dreiging die uitgaat van verschillende groeperingen maakt de veiligheidsomgeving diffuus en complex. In navolging van onder meer Gell-Mann, Holland en Dooley, geven Fair en Jones aan dat deze diffuse complexe omgeving het best kan worden getypeerd als een complex adaptief systeem. Deze aanduiding refereert, zo schrijven Fair en Jones, naar systemen die divers (bestaande uit meerdere onderling verbonden elementen) en adaptief (de mogelijkheid bezittend te leren uit ervaringen en te veranderen) zijn.[144] In het geval van Afghanistan wijzen zij naar de rebellerende groeperingen (waaronder de *Taliban*), criminele organisaties, stammen, krijgsheren en hun milities, en overheidsdienaren en veiligheidstroepen die steun verlenen aan of betrokken zijn bij criminele activiteiten[145].
Op basis van deze inzichten schetsen Fair en Jones een drietal geografische fronten: het noordelijk, het centraal en het zuidelijke front. Elke van deze fronten kent een eigen veiligheidsdreiging. In hun analyse wijten de auteurs het gebrek aan coördinatie in de aanpak van de veiligheidsproblemen aan de verschillen in interpretatie van de verschillende dreigingen en het complex adaptief systeem. Zij wijzen daarbij het verschil in benaderingswijze tussen de VS (voor wie de voornaamste dreiging komt van Al Qa'ida) en anderen, in het bijzonder Afghaanse regeringsfunctionarissen en zakenlieden, (voor wie de dreiging vooral komt vanuit die actoren die de gezagsbasis van de centrale regering in gevaar brengen). Het verschil in benadering heeft eveneens invloed gehad op de ontwikkeling van een visie op de toekomstige ANP.

---

140 Ibid., p.29-33.
141 UN Office on Drugs and Crime (2008), Afghanistan Opium Survey 2008, p. 2.
142 Ibid., pp. 2-8.
143 ICG *Asia Briefing* (2008), N° 85, p. 6.
144 Fair en Jones (2009), pp. 3-4.
145 De hardnekkigheid waarmee de Taliban (maar ook andere rebellerende partijen) het verzet blijft voeren wordt uitgebreid beschreven in onder meer: Senlis Afghanistan (2007), *Stumbling into chaos: Afghanistan on the brink* Senlis Council, (November), www.icosgroup.net/documents/ (benaderd 20 juni 2009); en ICOS (2008), *Struggle for Kabul: The Taliban Advance,* The International Council on Security and Development (former Senlis Counicl), (December) www.icosgroup.net/documents/ (benaderd 21 juni 2009).

5.2. Gedeelde visie op toekomstige ANP?

Een gemeenschappelijke (strategische) visie op de rol van de ANP is van groot belang voor het welslagen van de politiehervorming in Afghanistan. Wilder en anderen wijzen in dit verband op de noodzaak om, in samenspraak met de Afghaanse regering, de Duitse benadering van een civiele recht en orde handhavende politie en de benadering van de VS waarin de politie als veiligheidseenheid een belangrijke counter-insurgency rol speelt, te herzien.[146] Murray geeft aan dat twee verschillende benaderingen waren ontstaan. Elk met hun eigen voor- en nadelen, maar in hun filosofie conflicterend. De Duitse benadering lijkt vooral gericht op de lange-termijn doelen van de hervorming, waarbinnen houdbare verbeteringen van het leveren van veiligheid en gerechtigheid moeten worden bereikt. Behoedzaam en rationeel zou worden voortgebouwd op datgene wat al bestond. Daarbij zal de organisatie die men voor ogen had, een mengeling zijn van het continentale politiemodel, waarbinnen - zoals al eerder te lezen was - de politie wordt gelegitimeerd en gecontroleerd door een centrale overheid, en (aspecten van) community policing. Hoewel Duitsland het belang van de tijdelijke oprichting van de ANAP voor de kwetsbare provincies onderschreef, bleef zij standvastig in haar visie dat de scheiding tussen leger en politie niet mocht vervagen.[147] De ANP mocht niet verworden tot een paramilitaire eenheid.[148] Onderliggende waarden voor de uitvoering van de politiefunctie binnen de Duitse visie zijn: professionalisme, betrouwbaarheid, verantwoording (toezicht en transparantie), responsiviteit, rechtvaardigheid en integriteit.

De benadering van de VS is, hoewel ook hierin enige verschuiving is te constateren, vooral gericht op het bereiken van veiligheid op korte termijn: activiteiten moeten vooral gericht zijn op de onmiddellijke, meetbare verbetering (effectieve counter-insurgency operaties), de versteviging van het legitieme overheidsgezag door verstrekking van middelen en trainingen en de hervorming van de politieorganisatie. Onderliggende waarden in deze benadering zijn vooral: effectiviteit, centrale aansturing, moed, vakbekwaamheid en loyaliteit. Aandacht voor de beoefening van 'skills en drills', tactieken en uitrusting zijn hiervan afgeleid.

Met Sherman, kan worden geconstateerd dat deze lange- en korte-termijn benaderingen in tegenspraak met elkaar zijn en dat wedijverende strategische doelstellingen voor de verbetering van het bestuur en de vergroting van de veiligheid moeten hebben geleid tot verwarring over het einddoel van de hervorming van de ANP.[149] De verschillen in benadering worden door Marenin in verband gebracht met wat hij de aandachtskloof noemt. Hij refereert daarbij naar het falen van de SSR om de politie te onderscheiden van de krijgsmacht en andere actoren.[150] De onderbrenging van de verantwoordelijkheid voor de activiteiten in het kader van de politiehervorming naar het Amerikaanse ministerie van Defensie en het CSTC-A in 2005, wordt door Murray gezien als een verdere vervaging van het onderscheid tussen de

---

146 Onder meer: Wilder (2007), p. 43; Murray (2007), pp. 112-113; ICG, *Asia Briefing* (2008), N° 85; Fair en Jones (2009), p. 13.

147 Het Duitse standpunt staat niet op zichzelf. Het lijkt algemeen aanvaard dat de opbouw of hervorming van de politie na een (intern) gewapend conflict vooral moet leiden tot een civiele politie, werkend aan de hand van democratische uitgangspunten, gehouden aan de wet en luisterend naar de behoeften van de samenleving. Het nastreven van een scherpe scheiding tussen politie en krijgsmacht is een logisch gevolg van deze zienswijze (zie onder meer: Bayley (2001), p. 39; Murray (2007), p. 108; en Cordesman, Mausner, en Kasten (2009), *Winning in Afghanistan: creating effective Afghan security forces*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, p. 132)

148 Ambassade Bondsrepubliek Duitsland in Kaboel, Police Reform: The German Contribution, november 2007.

149 Sherman (2009), p.5.

150 Marenin (2005).

rollen van politie en de krijgsmacht in Afghanistan.[151] Murray geeft daarbij het voorbeeld van de militaire interventie in de plannen om de ANP langs de lijnen van de verschillende etnische groepen in acht regio's te organiseren en er een organisatie in vijf regio's (parallel aan die eigen, militaire organisatie) van maakten.
Terwijl de instelling van de JCMB en de IPCB waren bedoeld om de hervormingen in Afghanistan, in het bijzonder die van de politie, meer consistent te laten zijn en was onderkend dat daartoe een gemeenschappelijke visie op de toekomstige ANP noodzakelijk was, hebben de inspanningen tot nu toe nog niet echt tot een dergelijke visie geleid. De opzet en uitvoering van het FDD kan worden gezien als een oplossing die het midden houdt tussen de Duitse (langere termijn) benadering en de oorspronkelijke benadering van de VS[152].
Nog onlangs gaf voormalig minister van Binnenlandse Zaken, Ali Jalali tijdens een aan de Afghaanse politie gewijde bijeenkomst in Washington aan een warm voorstander te zijn van een strikte scheiding tussen politie en krijgsmacht. In het verlengde daarvan pleitte hij – gelet op de veiligheidssituatie in zijn land – voor de heroprichting van de tijdens de communistische periode verdwenen Afghaanse gendarmerie. Deze zou dan naast de civiele politie opereren en voornamelijk bezig zijn met de handhaving van orde en rust op het platteland, de criminaliteitsbeheersing daar en de grensbewaking.[153]
Concluderend kan worden gezegd dat de opzet en uitvoering van het FDD, alsook de ideeën van Jalali, niet de noodzakelijke duidelijkheid scheppen over het einddoel van de hervorming van de ANP. Het lijkt er op dat de verwarring over deze hervorming vooralsnog zal blijven bestaan.

5.3. Samenhang met andere hervormingen

De politiehervorming moet een onlosmakelijk deel zijn van de (grotere) rule of law missie in Afghanistan. Zonder een adequate wet- en regelgeving, voldoende en goed opgeleide openbare aanklagers en rechters en een goed werkend gevangeniswezen, is elke politiehervorming uiteindelijk kansloos. Ondanks dit besef, hebben de aspecten van de rule of law separaat en in hun samenhang nog niet de aandacht gekregen die wenselijk is.[154] Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag. In dit verband wijst Wilder op het vasthouden aan de verschillende pijlers binnen de SSR. Dat zou volgens hem weliswaar tot succes binnen de pijlers hebben geleid, maar een geïntegreerde benadering van de hervormingen binnen justitie en politie hebben gehinderd.[155] Verschillende auteurs geven echter aan dat de rule of law missie of de justitiële hervorming minder succesvol is. Zij wijzen daarbij op de geringe vooruitgang die op dit terrein is geboekt.[156] De Wereldbank gaf in een rapport in 2007 aan dat het formele justitiële systeem in Afghanistan disfunctioneel was en dat de effectiviteit van het systeem onder Italiaans leiderschap zelfs was verslechterd.[157] Een zestal oorzaken kan daarvoor worden aangewezen. Op de eerste plaats is het justitiële systeem administratief complex en wordt het sterk beïnvloed door de verschillende facties. De drie belangrijkste

---

151 Murray (2007), p. 117-118.
152 Fair en Jones (2009), p. 13.
153 Jalali, A. (2009), Policing Afghanistan, Meeting of the Security Sector Reform Working Group US Institute of Peace, 27 mei 2009, audio-bestand, www.usip.org/events/policing-afghanistan-meeting-security-sector-reform-working-group (benaderd 29 mei 2009)
154 Zie onder meer: Wilder (2007), pp. x-xi; Sherman (2009), pp. 5-6; US Department of State and Department of Defense (2006), Interagency Report pp 52-53.
155 Wilder (2007), p x.
156 Onder meer: Wilder (2007); Sherman (2009).
157 Wereldbank (2007), *Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*, Washington.

instituten binnen het justitiële systeem, het ministerie van Justitie, het Hoge Gerechtshof en het Bureau van de Openbare Aanklager (*Saranwali*) worden, bij gebrek aan duidelijke juridische richtlijnen over hun institutionele rol, sterk beïnvloed door vertegenwoordigers van de verschillende facties dwars door de instituties heen.[158] Opvallend is dat het ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder de politie valt, nog niet of nauwelijks is betrokken bij de veranderingen binnen het justitiële systeem. Dat geldt in het bijzonder voor de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de opsporing van strafbare feiten op grond van de nieuwe grondwet (artikel 134), die de primaire verantwoordelijkheid nu neerlegt bij de Openbare Aanklager. Deze beschikt echter niet over de daarvoor benodigde capaciteit.[159] Op de tweede plaats ontbreekt een allesomvattende rule of law strategie. Daardoor is ruimte ontstaan voor specialisten vanuit verschillende landen om op ad hoc basis wetten en regelingen te ontwerpen en voor te leggen die veelal meer gebaseerd waren op de eigen referenties dan op datgene wat Afghanistan nodig heeft.[160] Bovendien bleek Italië moeite te hebben om de internationale hulp (vanuit staten, internationale organisaties als de VN en de Wereldbank en non-gouvernementele organisaties) te coördineren. Op de vierde plaats bleken er weinig geschikte en opgeleide rechters en aanklagers te zijn. Ook ontbrak het in vele provincies aan de noodzakelijke infrastructuur en middelen. Ten slotte kon het betrokken personeel onvoldoende garanties voor hun veiligheid worden geboden.[161]

De laatste jaren is veel geïnvesteerd in het formele justitiële systeem: veel wet- en regelgeving is tot stand gekomen; de opleiding van (nieuwe) rechters, openbare aanklagers en gevangenispersoneel is aangepakt; en er is gewerkt aan hun salarissen en de beschikbaarheid van adequate infrastructuur en middelen. Uitgangspunt voor de ontwikkelingen binnen het terrein van de rule of law vormt de Overeenkomst van Bonn. Deze geeft aan dat:

> The Interim Administration shall establish with the assistance of the United Nations, a Judicial Commission to rebuild the domestic justice system in accordance with Islamic principles, international standards, the rule of law and Afghan legal traditions.[162]

Tijdens een bijeenkomst over de rule of law in Afghanistan in Rome in 2007 krijgt de context waarbinnen de ontwikkeling van de rule of law moet plaats vinden een verdere inkleuring in een van de aanbevelingen:

> Credible rule of law initiatives embrace and engage Afghan legal context, culture, customs and the Islamic foundation of the legal system of Afghanistan.[163]

Hoewel steeds meer de aandacht komt te liggen op de vraag hoe het formele en (relatief sterke) informele systeem voor conflictoplossing naast elkaar kunnen bestaan in Afghanistan en er gezocht wordt naar een hybride rechtssysteem, zijn er geen aanwijzingen gevonden dat deze benadering ook daadwerkelijk haar weg heeft gevonden binnen de hervorming van het justitiële systeem in het algemeen of de politie in het bijzonder.[164]

---

158 Miller, L. en Perito, R. (2004), Establishing the Rule of Law in Afghanistan, special report 117, USIP, maart 2004, p. 6.

159 Wilder (2007), p. 50.

160 Wilder, geeft aan dat de Politiewet (1384 van 2005) en het Interim Wetboek van Strafvordering (1383 van 2004) op verschillende punten met elkaar conflicteren en dat bepaalde bepalingen niet reëel zijn gelet op de Afghaanse situatie (Wilder (2007), p.50).

161 Fair en Jones (2009), p. 17.

162 Bonn Agreement, Deel II. Legal framework and judicial system, artikel 2.

163 Rome Conference on the Rule of Law in Afghanistan [July 2-3, 2007] Joint Recommendations.

164 Afghan Center for Policy and Human Development (2007).

5.4. Eigen voortzettingsvermogen

Een van de belangrijke punten voor de opzet van de ANP was, dat de Afghaanse overheid voldoende financiële ruimte had of kon scheppen voor de instandhouding van het politieapparaat.[165] Terwijl op basis van berekeningen van het Duitse Politieprojectbureau eind 2005 de *tashkeel* voor de ANP werd vastgesteld op 62.000, werd in het voorjaar van 2007 besloten dit personeelsplafond vanwege de verslechterende veiligheidssituatie te verhogen tot 82.000. Terwijl de *tashkeel* van 2005 mede was gebaseerd op de financiële haalbaarheid, moet, rekening houdend met de veiligheidssituatie en de omvang van de corruptie en omkoping, afgevraagd worden of de Afghaanse overheid na beëindiging van de internationale financiële hulp via het LOTFA, over voldoende financiële middelen beschikt om het Afghaanse politieapparaat te kunnen blijven bekostigen.

5.5. Opleiding en training ANP

Sinds 2003 is de opleiding en training van de ANP en de ABP ter hand genomen. Uit verschillende onderzoeken valt een focus op het opleiden van grote aantallen (aankomende) politiemensen af te leiden.[166] Zo geeft het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse Zaken aan dat INL via CSTC-A sinds 2003 meer dan 97.000 politiemensen, inclusief 2.700 functionarissen via het FDD-programma, heeft opgeleid. Het ministerie geeft daarbij aan dat met het bereiken van een 78.000 politiemensen tellend politieapparaat de *tashkeel* voor eind 2010 nadert. Opleidingen bestonden uit basis- middelbare en voortgezette opleiding en specialistische cursussen. Wilder geeft aan dat aan het einde van 2006 de Politieacademie in Kaboel 868 officieren, 2.636 onderofficieren en 752 grenspolitiemensen had opgeleid en voor 13.320 politiemensen specialistische cursussen (onder meer recherche, verkeer en drugs) had verzorgd.[167] De focus op de concreet meetbare opleidingsresultaten staat nogal in contrast met de voortgang van de hervorming. Veel opgeleidde politiemensen sneuvelen of raken gewond in de strijd tegen de rebellen en daarnaast verlaat een deel de politie al snel.[168] Voor wat betreft dat laatste gaat het beeld dat veel opgeleidde politiemensen al weer snel de politie verlaat, volgens Wilder en anderen ook op in Afghanistan:

---

165 De Compact gaf, uitgaande van een personeelsplafond van 62.000 aan dat de ANP *"increasingly fiscally sustainable"* zal zijn. Zowel in de ANDS als in stukken van het Ministerie van Financiën (www.budgetmof.gov.af/sectors/Security/resurces/MoI%20Strategy%20-%20English.pdf) zijn hiervoor aanwijzingen te vinden.

166 Zie onder meer: Murray (2007), pp. 116-117; Wilder (2007), pp. 29-30; US Department of State and Department of Defense, Offices Inspectors General (2006), *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*; US Government Accountability Office (2008), *Afghanistan Security: Further Congressional Action May Be Needed to Ensure Completion of a Detailed Plan to Develop and Sustain Capable Afghan National Security Force*, Report to Congressional Committees, GAO-08-661, June 2008; US State Department, Afghanistan Program Overview; INL Mission in Afghanistan www.state.gov/p/inl/narc/c27187.htm).

167 Wilder, 2007, p. 29.

168 Het in maart 2009 verschenen rapport van de Amerikaanse rekenkamer geeft aan dat sinds januari 2007 tenminste 3.400 politiemensen tijdens actie gewond raakten of sneuvelden. Gegevens over de (langere) periode van de achterliggende 23 maanden wijzen uit dat de ANP gemiddeld per maand tussen de 19 en 101 noodlottige incidenten; een gemiddelde van 56 politiemensen per maand. Dat is – aldus de rekenkamer – aanzienlijk meer dan die waarbij personeel van ANA zijn betrokken. Bron: US Government Accountability Office,(2009), *Afghanistan Security: US Programs to Further Reform Ministry of Interior and National Police Challenged by Lack of Military Personnel and Afghan Cooperation*, GAO-09-280, Report to Congressional Committees, March 2009, Washington, p. 6

> […] neither Germany nor the US know what happens to those who graduate from their training programmes. One UN official interviewed for the present study asked, 'In Kandahar province there are 1,900 police, of whom only 200 have received training. Yet the RTC in Kandahar has trained 6,000 [for the southern region]. Where have they all gone?'[169]

Met uitzondering van de opleidingen voor officieren en onderofficieren zijn de opleidingen en trainingen van korte duur. Bovendien wordt er in de verschillende opleidingen veel aandacht besteed aan 'skills en drills' en worden politiemensen veelal opgeleid op de AK 47 en behoort een schietopleiding op zwaardere wapens als een raketwerper niet tot de uitzonderingen. Net als het geval was in Oost-Timor, wordt ook in Afghanistan geconcludeerd dat langere opleidingen nodig zijn en dat de opgeleiden een tijd lang gevolgd en begeleid moeten worden in de praktijk.[170]

Training vormt één van de voorbeelden van de door Marenin geschetste kennisskloof.[171] Ook in Afghanistan blijkt hiervan sprake te zijn: opleidingen worden veelal ontwikkeld en gegeven door (voormalige) politiemensen uit de praktijk. Het zijn mensen die hun vak goed beheersen en hun verantwoordelijkheden kennen, maar ze zijn veelal geen ervaren opleiders. Kennisoverdracht, competentieontwikkeling, maar ook de transfer van waarden komen door weinig effectieve onderwijsmethoden, slecht lesmateriaal, verouderde informatie niet of nauwelijks tot hun recht.[172] De verschillen in de eigen (nationale) politiepraktijk vormen bij het ontbreken van een internationale politiedoctrine ook een obstakel. Dat wordt veelal nog eens versterkt door de overvloed van opleidingen die door internationale organisaties, bilaterale programma's en non-gouvernementele organisaties (NGO) worden aangeboden.[173] Ook bij de hervorming in Afghanistan is, met de aanwezigheid van verschillende nationale PRT's en enkele bilaterale programma's, hiervan sprake. Bij het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de toekomstige ANP legt dit een zware hypotheek op de coördinerende rol van de IPCB.

Samenvattend, voeren de aandacht voor structuur, opleiding en het beschikbaar stellen van infrastructuur en middelen ook binnen de Nederlandse bijdrage de boventoon. Nederland is daar zeker niet uniek in[174], maar moet zich dit wel realiseren en vanuit dit bewustzijn meer aandacht gaan geven aan het scheppen van een heldere visie op de ANP en de strategie om daar te komen. Daarbij speelt de overdracht van de onderliggende waarden een belangrijke rol.[175] Aandacht voor de aanwijzing en voorbereiding van 'hervormers' zou bij kunnen

---

169 Ibid, p. 31; Schriftelijke informatie van major KMar Huisman, dd 17-11-2008; De kamerbrief van de (Nederlandse) ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie (2007) *inzake de periodieke stand van zaken over Afghanistan* (24 september 2007) gaf aan dat van het aantal opgeleidde politiemensen 40 procent geen actieve dienst meer uitvoerde voor de ANAP.

170 Mobekk, E. (2003), *Law-enforcement: Creating and maintaining a Police Service in a Post-Conflict Society -Problems and Pitfalls*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Working Paper no 127, p. 38; ICG Asia Briefing N° 85, p.13.

171 Marenin (2005); Murray (2007).

172 Murray (2007), pp. 119-120. De kwaliteit van de opleiding of training (en later ook het monitoren en begeleiden in de praktijk) komen verder onder druk te staan wanneer deze worden verzorgd door militairen. Bij gebrek aan voldoende politiemensen heeft het CSTC-A de opleiding (noodgedwongen) laten verzorgen door militairen (Fair en Jones (2009), p. 11).

173 Bayley (2006), p. 101; Doyle, Michael H. (2007), Too Little, Too Late? Justice and Security reform in Bosnia and Herzegovina, in: Call, Charles T. (ed) (2007), *Constructing Justice and Security after War,* Washington DC, United States Institute of Peace. p. 241.

174 Mobekk, p. 28; Bayley, p. 101.

175 Huiberts-Van Dijk en Teftedarije onderzochten security sector reform operaties meer in detail en concluderen dat deze hervorming zich vooral focust op de formele structuren en door het uitbliijven van aandacht voor informele instituties onvolledig is. Zie: Huiberts-Van Dijk, S., and A. Teftedarija (2009), *Theorizing secturity sector reform: the institutional approach,* ECPR paper (te verschijnen)

dragen aan de vermindering van de verwarring bij de mensen van de ANP en (daarmee samenhangend) het vergroten van de duurzaamheid van de hervormingsactiviteiten.
Samenvattend kan worden gezegd dat met de opleiding en training van de ANP en de ABP langzaam maar zeker resultaten worden geboekt, maar dat er nog veel verbeteringen mogelijk zijn. Opleiding en training zouden meer dan tot nu toe ten dienste moeten staan aan de lange-termijndoelstellingen voor het Afghaanse politieapparaat. Tijd en ruimte zal moeten worden gevonden om naast kennisoverdracht en competentieontwikkeling tot een overdracht en ontwikkeling van onderliggende waarden van de toekomstige ANP en ABP te kunnen komen. Meer politie-expertise, gecombineerd met onderwijsgevende competenties zijn daarbij noodzakelijk.

5.6. De bijdrage van Nederland

Terwijl in het voorgaande de verschillende activiteiten van de bijdrage van Nederland aan de politiehervorming werden beschreven, zal op deze plaats een balans van deze activiteiten worden opgemaakt. Daarbij wordt vooral gebruik gemaakt van de gegevens die beschikbaar zijn gekomen uit het onderzoek van Sollie, de gehouden schriftelijke enquêtes en de daarop volgende correspondentie met respondenten.[176]
De Nederlandse activiteiten binnen het kader van de politiehervorming hebben vooral te maken gehad met het adviseren van de eigen commandant, het opleiden van politiemensen en het mentoren en begeleiden van deze locale politiefunctionarissen. Bovendien is hard gewerkt aan de totstandkoming van nieuwe infrastructuur en middelen. De respondenten geven aan veelvuldig op pad te zijn gegaan om met commandanten van de PRT of TFU, politieke adviseurs, en andere internationale vertegenwoordigers binnen de politiehervorming te praten over de voortgang van de SSR. Een eigen specialist voor rule of law werd gemist en begin 2007 toegevoegd aan de organisatie. Hoewel de specialist verschillende activiteiten heeft ondernomen, is de uitbreiding geen onverdeeld succes.[177]
Met de opleiding van 1.000 ANAP-agenten leverde de Marechaussee een belangrijke bijdrage in de opleidingsinspanning in Uruzgan. Opmerkelijk is dat een belangrijk deel van de KMar-mensen (zowel in Baghlan als in Uruzgan) maar weinig of geen opleidingservaring had. Wanneer wordt gekeken naar de samenstelling van de PMT's, dan tekent zich het beeld af dat een aantal mentoren geen politie-ervaring hebben. De inzet van de Nederlandse PMT's zou dan wel eens – onbedoeld – tot een verbreding van de door Marenin genoemde aandachtskloof kunnen leiden. Alle respondenten geven overigens aan dat het beeld dat de Afghaanse politie oproept er een van een (para)militaire politie is. Deze wordt gekenmerkt door een sterke hiërarchie waarbinnen op centraal niveau beslissingen worden genomen en waarbij de politiemensen geen vrije beslissingsruimte hadden. De afstand tot de bevolking werd als (relatief) groot beschouwd en interactie met het publiek ontbrak. De activiteiten waren veelal gefocust op bescherming, beveiliging en repressief optreden. Daarbij werd vaak geweld en gebruik van vuurwapens waargenomen. Zelfs wanneer de veiligheidsituatie in ogenschouw wordt genomen, laat een dergelijke politie zich inderdaad typeren als een paramilitaire politie en roept een parallel op met een continentaal politiemodel.
Gevraagd naar de kernwaarden waarop de toekomstige ANP moet worden gebouwd, gaven de respondenten aan dat onafhankelijkheid, rechtvaardigheid, zelfstandigheid, integriteit, betrouwbaarheid, transparantie, menswaardigheid en professionaliteit daar zeker toe behoren. In schril contrast schetsen zij daarentegen een beeld van de ANP waarin slechts aan

176 Sollie (2008).
177 Zie voor een meer uitgebreide bespreking Biemans (2008), pp. 59-63.

een enkele kernwaarde aandacht wordt besteed. Als oorzaak daarvan worden de locale cultuur, tribale invloeden en tegengestelde belangen (geld via omkoping) aangewezen. Een respondent geeft aan dat leden van de ANP deze kernwaarden ook als door de Afghaanse regering of de internationale gemeenschap opgelegde waarden zagen. Opnieuw dringt de aandachtskloof zich op en moet worden afgevraagd hoe bestendig of duurzaam de opleidingsactiviteiten van Nederland zijn geweest. Het merendeel van de respondenten geeft overigens aan dat Nederland (en ook het VK, Canada en Australië) maar een beperkte ruimte voor eigen invulling krijgt en dat "de lijn die van de VS" is.
Over de betekenis van de locale context voor de toekomstige ANP wordt in grote lijnen hetzelfde gedacht: natuurlijk moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de locale gewoonten en behoeften. Over de rol en betekenis van de *Shari'a*, het gewoonterecht en de alternatieve vormen van geschilbeslechting wordt verschillend gedacht. Het zou goed zijn kennis te nemen van de Afghaanse wens om te komen tot een hybride rechtssysteem waarbinnen het formele rechtssysteem (beïnvloedt door de *Shari'a*) en de informele vormen van geschilbeslechting naast elkaar bestaan.[178]
Samenvattend, voeren de aandacht voor structuur, opleiding en het beschikbaar stellen van infrastructuur en middelen ook binnen de Nederlandse bijdrage de boventoon. Nederland is daar zeker niet uniek in[179], maar moet zich dit wel realiseren en vanuit dit bewustzijn meer aandacht gaan geven aan het scheppen van een heldere visie op de ANP en de strategie om daar te komen. Daarbij speelt de overdracht van de onderliggende waarden een belangrijke rol. Aandacht voor de aanwijzing en voorbereiding van 'hervormers' zou bij kunnen dragen aan de vermindering van de verwarring bij de mensen van de ANP en (daarmee samenhangend) het vergroten van de duurzaamheid van de hervormingsactiviteiten.

[178] In de Afghaanse (straf)wet schijnt te zijn opgenomen dat er gebruik kan worden gemaakt van ()delen van) de informele wetgeving in een aantal met name genoemde gevallen en/of omstandigheden (bron: correspondentie met kap KMar A.W. de Groot).
[179] Mobekk, p. 28; Bayley, p. 101.

6. Tot slot

Hoewel politiehervorming, als onderdeel van rule of law missies, sinds het verschijnen van het Brahimi-rapport een grote vlucht heeft genomen en steeds beter vorm krijgt, is er nog tal van verbeteringen mogelijk.[180] Aandacht voor de locale context, waarbinnen politiehervorming en hervorming van het justitiële systeem plaats vinden, moet daarbij meer worden benadrukt. In het geval van Afghanistan betekent dit rekening houden met de rechtstraditie van het land waarbinnen *Shari'a* en *Jirga* een belangrijke rol spelen. Daarbij zou de vraag of en hoe de dichter bij de bevolking staande *arkabai* meer gekoppeld kan worden met de vanuit Kaboel geleide politie ook aan de orde moeten komen.

Een bijzonder aspect van die context wordt ook gevormd door de gewelddadige tegenstanders van de net verkozen of benoemde bestuurders, de nieuwe instituties of de politieke macht. Wat betekent de aanwezigheid van deze gewelddadige tegenstanders voor het politiemodel, het -systeem en de te hanteren politiestrategieën? Voor de meeste postconflict staten is het overkoepelende doel van politiehervorming "to move from a model of policing based on repression and social control to a model based on prevention and investigation"[181]. Hoewel er geen beste manier voor de uitvoering van de politiefunctie bestaat, komt men wanneer gekozen wordt voor een (para)militaire politie voor een dilemma te staan: moet deze politie, terwijl ze wellicht het meest geschikt is binnen de slechte veiligheidssituatie, worden uitgesloten omdat zij zich in de voorafgaande periode (mogelijk) schuldig heeft gemaakt aan ernstige mensenrechtenschendingen?

Ten aanzien van de twee beginselen voor het rechtssysteem (effectieve criminaliteitsbeheersing en eerlijk proces) moet een opmerking worden gemaakt. Het moet duidelijk zijn dat het publieke vertrouwen in de politie of het rechtssysteem als geheel is gebaseerd op de mate waarin de politie in staat is een veilige omgeving te scheppen en de wijze waarop zij dit weet te realiseren. Drie zaken verdienen in dit verband de aandacht. De eerste heeft te maken met goede en betaalbaar gestelde salarissen, alsook arbeidsomstandigheden. Die zijn nodig om corruptie te bestrijden. De strijd tegen de corruptie moet de hoogste prioriteit hebben. Dat wordt ook in Afghanistan onderkend, maar hoewel het salarissysteem voor de politie langzaam maar zeker van de grond komt, zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk.

De aanwezigheid van geschikte uitrusting en infrastructuur is een volgende opmerking die moet worden gemaakt. Het moet duidelijk zijn dat ontoereikend materiaal tegenstrijdig kan zijn aan internationale standaarden. Naast geschikte politiecellen, moet de politie kunnen beschikken over handboeien, niet-letale wapens en mogelijkheid om wapens en munitie op te bergen. Zonder de beschikking te hebben over geschikte middelen zal de politie zich bij haar handhaving eerder schuldig maken aan mensenrechtenschendingen.

Een derde opmerking verwijst naar naleving van internationale mensenrechtenstandaarden in minder gunstige, soms gewelddadige omgevingen waar politiemensen gedood of in hun werk ernstig worden gehinderd. Geconfronteerd met dit soort situaties, rechtvaardigen vele politiemensen hun niet-naleving van mensenrechten door te wijzen op de gewelddadige confrontaties. Samen met Bayley kan worden gesteld dat de naleving van mensenrechten goed kan samengaan met deze minder gunstige, gewelddadige omgevingen en zich zeker

---

[180] Dit rapport is genoemd naar de voorzitter van het panel, Brahimi, maar staat officieel vermeldt als UN Secretary-General: Report of the Panel on United Nations Peace Operations, presented by the UN Secretary-General to the UN Security Council and UN General Assembly on 21 August 2000.

[181] Neild, Rachel (1998), *Police Training: Themes and Debates in Public Security Reform: A manual for civil society*, Washington DC, Washington Office on Latin America, p. 11.

uiteindelijk terugbetalen, ook in Afghanistan waar het gewapende verzet een beeld van een in oorlog verkerend land oproept.[182]

Terugkerend naar de hervorming van de Afghaanse politie, moet worden gezegd dat deze zeker nog niet succesvol verloopt na zes jaar. Duidelijk mag zijn dat het nog een zware opgave zal zijn om de gestelde doelen tijdig te bereiken. Wil de hervorming duurzaam zijn, dan zal - naast de betaalbaarheid van de politie - aandacht moeten worden besteed aan een eenduidige op de Afghaanse context toegesneden visie op de rol en functie van de politie en een daarop afstemde strategie hoe deze situatie te bereiken. Meer samenhang met de rule of law en het loslaten van de afzonderlijke pijlers binnen de SSR zijn daarvoor noodzakelijk.
Wanneer Nederland haar bijdrage aan de politiehervorming wil verbeteren, dan zal zij moeten willen overwegen om haar aandeel te vergroten, langer te blijven en de selectie en voorbereiding van uit te zenden personeel moeten verbeteren. Meer dan tot nu toe zal daarbij gekeken moeten worden naar mensen op strategisch niveau met kennis en ervaring op het gebied van politiehervorming en opleiders. Ook zal zij moeten nagaan welke toekomstige rol en functie zij ziet weggelegd voor de toekomstige Afghaanse politie en zich een beeld moeten vormen, hoe dit te bereiken.

---

[182] Bayley, 2006, pp. 73-78.

Literatuur en bronnen

Afghan Center for Policy and Human Development (2007): Afghanistan Human Development Report 2007 - *Bridging Modernity and Tradition: Rule of Law and the Search for Justice.*

Afghan Compact (2006), www.ands.gov.af//.., geraadpleegd op 2 december 2008.

Afghan National Development Strategy, www.ands.gov.af//.., geraadpleegd op 2 december 2008.

Afghan Regional Security Integration Command, Fact Sheet, CSTC-A, Public Affairs, september 2007, www.cstc-a.com/mission/CSTC-A%20--ARSIC%20Fact%20Sheet%20-%20Sept%202007%20BAW.pdf.

Amnesty International (2003a): *The Democratic Republic of Timor-Leste; A new police service - a new beginning* (ASA 57/002/2003) 1 July 2003

Amnesty International (2003b), Afghanistan*, Police reconstruction essential for the protection of human rights.*

Asia Foundation, Afghanistan in 2008: A Survey of the Afghan People. asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2008.pdf, geraadpleegd op 8 januari 2009.

Auten, J.H. (1981): The Paramilitary Model of Police and Police Professionalism, in: *Police Studies* 4(2).

Baraki, M. (1996) , *Die Beziehungen zwischen Afghanistan und der Bundesrepublik Deutschland 1945-1978*. Frankfurt am Main.

Barfield, T., Nojumi, N. en Thier, J. A. (2006): *The Clash of Two Goods. State and Non-State Dispute. Resolution in Afghanistan,* Washington, United States Institute of Peace

Basiri, S. (2003), Gender and Security Issues: Women in Afghanistan, in: Sedra, M., 2003, *Confronting Afghanistan's Security Dilemma*, Brief 28, Bonn International Center for Conversion, pp. 54-61.

Bayley, David H. (1985): *Patterns of policing: a comparative international analysis.* New Brunswick, Rutgers University Press.

Bayley, David H. and Shearing Clifford D. (1996): The future of Policing in: *Law & Society Review*, Volume 30, Number 3.

Bayley, David H. (2001): *Democratizing the Police Abroad: What to do and How to Do It*, National Institute of Justice, Washington, US Department of Justice.

Bayley, David H. en Shearing, Clifford D. (2001): *The New Structure of Policing* (research report), Washington, National Institute of Justice.

Bayley, D. (2006), *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*, New York, Oxford University Press.

Biemans, S.L. (2008), Van Militie naar Politie; Een onderzoek naar de justitiële wederopbouw in Uruzgan, eindscriptie Krijgswetenschappen, Breda.

Brozka, M. (2003), Development Donors and the Concept of Security Sector Reform, in *Occasional Paper No. 4*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.

Cain, M. (1979): Trends in the sociology of policework, *International Journal of the Sociology of Law* 7.

Call, C. (red.) (2007): C*onstructing Justice and Security after War,* Washington, USIP.

Carter, L. en Connor, K. (1989), *A Preliminary Investigation of Contemporary Afghan Councils*, Peshawar: ACBAR.

Cordesman, A., Mausner, A. en Kasten, D. (2009) *Winning in Afghanistan: creating effective Afghan security forces*, Centre for Strategic and International Studies, Washington.

CSTC-A (2009), *The Enduring Ledger,* June 2009, p.4, geraadpleegd op 13 juli 2009: www.cstc-a.com/News/enduring%20ledgers/2009endledger/TELJune09.pdf

Dahrendorf, Nicola (2003): *A Case for Change: A Review of Peace Operations - East Timor* , Conflict Security & Development Group, King's College London, kopie prepublicatie 10 maart 2003, www.jsmp.minihub.org/Reports/otherresources/Peace4Timor_10_3_03.pdf , benaderd op 22 april 2008.

Doyle, Michael H. (2007), Too Little, Too Late? Justice and Security reform in Bosnia and Herzegovina, in: Call, Charles T. (ed) (2007), *Constructing Justice and Security after War,* Washington DC, United States Institute of Peace. pp 231-270

Duitsland, Bundesministerium des Innern und Auswärtiges Amt, Bundesrepublik Deutschland, *Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan*, 2e druk, Düsseldorf, december 2005;

Duitsland, Ambassade Bondsrepubliek in Kaboel, *Police Reform: The German Contribution*, november 2007.

Dziedzic, M.J. (1998), Introduction, in: Oackley, Robert B., Dziedzic, M.J. en Goldberg, E.M. (red.): *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, DC, National Defence University Press, pp. 3-18.
EU Council Joint Action 2007/369/CFSP 30 mei 2007
EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 14th January 2009, 1 - 09
EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 12th February 2009, 3 - 09
EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 1st March 2009, 4 - 09
EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 25th Mach 2009, 6 - 09
EUPOL - Serving Afghanistan Online Bi-weekly Newsletter, 5th July2009, 13-09
Ewans, M. (2002), *Afghanistan. A short history of its people and politics*, New York.
Fair, C. en Jones, S. (2009), *Securing Afghanistan; Getting on Track*, USIP, working paper.
Fairchild, Erika S. (1984): Demilitarization of police forces: the case of the federal republic of Germany, *in: Police Studies 7*. (Winter 1984): pp.189-199.
Fosdick, R. (1969), *European Police Systems*, Montclair, New Jersey: Patterson Smith herdruk van 915 origineel, 1969; Repetto, T., 1978, *The Blue Parade*, New York: The Free Press.
Generaal Marshal Fonds (VS) (2009), transcript Afghanistan and Pakistan: What will it take to get it right? *Brussels Forum 2009*, 21 Maart 2009, geraadpleegd op 17 mei 2009 www.gmfus.org/brusselsforum/2009/docs/BFDay2_AfghanistanPakistan.doc
Geser, Hans (1994): *The new Challenge of Global Policing: An Organizational Perspective*, (Paper gepresenteerd op de bijeenkomst "Military profession and Emerging Social Problems in the new Naval and Geo-political Context" aan de Academia Navale in Livorno, 15. -16. April 1994).
Geser, Hans (1996): *International Policing: A new Evolutionary Stage of Military Organization? Peace-keeping missions in a sociological perspective*, www.geser.net/inpo.htm, benaderd: 19-05-2006.
Gilissen, J. en Gorlé, F. (1989), Historische inleiding tot het recht, Kluwer.
Giustozzi, A. (2003), *Re-building the Afghan Army*, paper gepresenteerd op het symposium "On State Reconstruction and International Engagement in Afghanistan", gehouden in Bonn 30 mei en 1 juni 2003, p.2, www.ag-afghanistan.de/arg/arp/giustozzi.pdf, benaderd op 30-09-2008.
Gurka, K. (2006), Demokratiedefizit am Hindukusch? Kein Problem für den Exportweltmeister, IMI-Magazin, Tübingen, Informationsstelle Militariserung, www.imi-online.de/download/KG-Afgh.pdf, benaderd 2 november 2008.
Haltiner, Karl W. (2001): Polizisten oder Soldaten? Organisatorische Dilemmata bei der Konstabilisierung des Militärs, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift (ÖMZ),* pp. 291-298.
Hills, A.E. (2000): Security Sector Reform and Some Comparative Issues in the Police-Military Interface, in: *Contemporary Security Policy*, 21:3 , pp.1-25.
Hills, A.E. (2001): The inherent Limits of Military Forces in Police Peace Operations, in: International Peacekeeping 8, 3. pp. 87-98.
Hodes, C. en Sedra, M. (2007)*: The search for security in post-Taliban Afghanistan*, Adelphi papers, 391.
Hoogenboom, A.B. (1994): *Het Politiecomplex; Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche*, Arnhem/Antwerpen Gouda, Quint/Kluwer rechtswetenschappen.
Hovens, J.L. (2008): De European Gendarmerie Force: antwoord op de public security gap?, Militaire Spectator, jrg 177, nr. 12, pp. 664-677.
Huiberts-Van Dijk, S., and A. Teftedarija (2009), *Theorizing secturity sector reform: the institutional approach,* ECPR paper (te verschijnen)
ICOS (2008), *Struggle for Kabul: The Taliban Advance,* The International Council on Security and Development (former Senlis Counicl), (December) www.icosgroup.net/documents/ (benaderd 21 juni 2009).
International Crisis Group, sia Report nr 138: Reforming Afghanistan's Police, 30 augustus 2007.
International Crisis Group, Asia Briefing N°85: Policing in Afghanistan: Still Searching for a Strategy, 18 december 2008.
Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Justice, Police Law, gepubliceerd in de Official Gazette N°: 862, Kaboel, 22 september 2005
Islamic Republic of Afghanistan en UNDP*, Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA) Phase V*, projectdocument, 31 augustus 2008, www.undp.org.af/WhoWeAre/UNDPinAfghanistan/Projects/ProDocs/LOTFA%20Phase%20V%20Project%20Document.pdf, benaderd op 17 november 2008.
Japan, Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002), *Co-chairs' Summary of Conclusions – the International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan, 21 and 22 January 2002*, Tokio p.3,

www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/summary.pdf, benaderd op 20 oktober 2008.
Jones, T. en Newburn T. (1998), *Private Security and Public Policing*. Oxford Clarendon Press.
Jones, Seth G. (2008), The Rise of Afghanistan's Insurgency; State Failure and Jihad, *International Security,* Vol. 32, No. 4 (Spring 2008).
Kaspers, A.T., Eide, Barth en Hansen, A.S. (2004): International Policing and the Rule of Law in Transitions from War to Peace, NUPI, Working Papers, Paper No. 4.
Kempin, R. (2008), Polizeiaufbau in Afghanistan, in: Schmidt, P. (red) Das internationale Engagement in Afghanistan: Strategien, Perspektiven, Konsequenzen, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2008, pp. 37-42.
Klep, C., Gils, R. van (2005), *Van Korea tot Kabul: De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (derde druk), Den Haag: Sdu uitgevers.
Kraska, Peter B. en Kappeler, Victor E. (1997): Militarizing American Police: The Rise and Normalization of Paramilitary Units, in: *Social Problems*, Vol. 44, No. 1 (Feb., 1997), pp. 1-18.
Leishman, F. (1999): Policing in Japan: East Asian Archetype? In: Mawby, R.I. (ed) *Policing across the Word*, London-New York, Routledge, pp. 109-125.
Lutterbeck, Derek (2005): Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe, in: *European Security*, Volume 14, no. 2, pp. 231-253.
Maley, W. (2006), *Rescuing Afghanistan*, London.
Marenin, O. (2005): Restoring Policing Systems in Conflict Torn Nations: Process, Problems, Prospects, in *Occasional Paper No.7*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
Mawby, R.I. (1999): Approaches to Comparative Analysis: the Impossibility of Becoming An Expert on Everywhere, in: Mawby, R.I. (red) *Policing across the Word*, London-New York, Routledge.
Mawby, R.I. (2003): Models of policing, in: Newburn, T. (red) *Handbook of Policing*, Devon/Portland, Willam Publishing, pp. 15-40
Miller, L. en Perito, R. (2004), Establishing the Rule of Law in Afghanistan, special report 117, USIP, maart 2004
Ministerie van Defensie *Periodiek overzicht Afghanistan*, 16 oktober 2008, 16.22 uur www.defensie.nl/missies/nieuws/isaf/2008/10/16/46117749/Periodiek_overzicht_Afghanistan
Ministerie van Defensie, *Periodiek overzicht Afghanistan*, 11 december 2008, 16.00 uur www.defensie.nl/missies/nieuws/isaf/2008/12/11/46124884/Periodiek_overzicht_Afghanistan
Mohammad, F. en Conway, P. (2003): Justice and law enforcement in Afghanistan under the Taliban-How much is likely to be changed? in: Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 26, No. 1, 2003, pp. 162-167.
Murphy, Christopher (2007): Community Oriented Versus Professional Models of Reform in: Goldsmith A. en Sheptycki J.(red.), 2007,: *Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform,* Oxford and Portland, Oregon, Hart Publishing, pp 234-262
Murray, T. (2007), in Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform, *International Peacekeeping*, Vol 14, No 1, pp.108-126.
Neild, Rachel (1998): *Police Training: Themes and Debates in Public Security Reform: A manual for civil society*, Washington DC, Washington Office on Latin America.
OVSE (2006): Guidebook on Democratic Policing
Peters, Rudolph (2005), *Crime and punishment in Islamic Law: theory and practice from the sixteenth to the twenty-first century*, Cambridge University Press.
Pfaff, S. (2000), Policing Dissent: Security, Security, Surveillance and Resistance in a Socialist Regime, in: *Policing in Central and Eastern Europe*, Ljubljana, p. 238, geciteerd door: Uildriks en Van Reenen, 2003, p. 9.
Plank, I. (2003), Mission in Afghanistan, in: Deutsche Polizei, 4/2003, pp. 6-8.
Raad van Hoofdcommissarissen (2005), Politie in Ontwikkeling.
Rome Conference on the Rule of Law in Afghanistan [July 2-3, 2007] Joint Recommendations.
Sherman J. (2009), The Afghan National Development Strategy: The Right Plan at the Wrong Time?, *Journal of Security Sector Management*, volume 7, number 1, February 2009
Schetter, C. Glassner, R. en Karokhail, M. (2006), *Understanding Local Violence; Security Arrangements in Kandahar, Kunduz and Paktia (Afghanistan),* Amu Darya Series Paper No 3, Zentrum für Entwiklungs Forschung, Bonn.

Schmidl, Erwin A. (1998): Police Functions in Peace Operations, in: Oackley, Robert B., Dziedzic, M.J. en Goldberg, E.M. (red.): *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, DC, National Defence University Press, pp.19-40
Sedra, M. (2002)*, Challenging the Warlord Culture: Security Sector Reform in Post-Taliban Afghanistan*, Paper 25, Bonn International Center for Conversion, Bonn.
Sedra, M. (2003), Police reform in Afghanistan: An overview, in: *Confronting Afghanistan's Security Dilemma*, Brief 28, Bonn International Center for Conversion.
Senlis Afghanistan (2007), *Stumbling into chaos: Afghanistan on the brink*. Senlis Council, (November), www.icosgroup.net/documents/ (benaderd 20 juni 2009)
Smith, J.G., Holt, V. en Durch W. (2007), From Timor-Leste to Darfur: New Initiatives for Enhancing UN Civilian *Policing Capacity, Issue Brief Stimson Center, August 2007*.
Sollie, H. (2008), *Opbouw en hervorming van inheemse politiekorpsen:*Ervaringen van de Nederlandse krijgsmacht na 1989 afstudeerscriptie Universiteit van Twente
Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27925, nr. 133, 28 juni 2004.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27925, nr. 193, 22 december 2005
Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27925, nr. 213, 18 april 2006.
Tweede Kamer vergaderjaar 2006-2007, 27925, nr. 237, 20 oktober 2006.
Tweede Kamer, Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 27 925, nr. 218, Den Haag, 9 juni 2006.
Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27925, nr. 272, 24 september 2007
Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 27925, nr. 287, 19 december 2007.
Uildriks, N. and Reenen, P. van (2003), *Policing Post-Communist Societies; Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*, Antwerp-Oxford-New York, Intersentia.
UN Secretary-General (2000): Report of the Panel on United Nations Peace Operations, presented by the UN Secretary-General to the UN Security Council and UN General Assembly on 21 August 2000.
UN Office on Drugs and Crime (2008), *Afghanistan Opium Survey 2008*;
UNDP, Afghanistan Country Office, State building and Government Support Programme, Fact Sheet, August 2008, www.undp.org.af/Publications/KeyDocuments/Factsheets/sbgs/ SBGS_Fact_Sheet_August%202008_080817.pdf, geraadpleegd op 15 december 2008.
US Department of Justice, Community Relations Service (2003), *Principles of Good Policing: Avoiding Violence Between Police and Citizens*.
US Department of State and Department of Defense, Offices Inspectors General, 2006, *Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness*, Washington DC.
US, Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan, Report to Congress in accordance with the 2008 National Defense Authorization Act (Section 1230, Public Law 110-181) June 2008.
US Government Accountability Office (2008), *Afghanistan Security: Further Congressional Action May Be Needed to Ensure Completion of a Detailed Plan to Develop and Sustain Capable Afghan National Security Force*, Report to Congressional Committees, GAO-08-661, June 2008
US 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*, GAO-09-280, Report to Congressional Committees, March 2009, Washington
US State Department, Afghanistan Program Overview; INL Mission in Afghanistan www.state.gov/p/inl/narc/c27187.htm, geraadpleegd op 1 maart 2009.
VN, Algemene Vergadering, Resolutie 1000 (EA-I) 'United for Peace', 7 november 1956
VN, 2003: Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations.
Vogelsang, W. (2002), *Afghanistan. Een geschiedenis*, Amsterdam/Leuven.
Voorhoeve, J. (2007), *From war to the rule of law. Peace building after violent conflicts.* Amsterdam.
Wardak, A. (2003): *Jirga – A Traditional Mechanism of Conflict Resolution in Afghanistan.* University of Glamorgan, UK: Centre for Criminology, unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan017434.pdf, benaderd op 4 november 2008.
Wardak, A. (2004), Building a Post-War Justice System in Afghanistan, in: *Journal of Crime, Law and Social Change*, Volume 41, Number 4, May 2004 , pp. 319-341.
Wereldbank (2007), *Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators, 1996-2006*, Washington

Wilder, A. (2007), Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police, Issues Paper Series, Afghan research and Evaluation Unit.

Winkler, Th. H. (2002), Managing Change. The Reform and Democratic Control of the Security Sector and International Order, in *Occasional Paper No. 1*, Genève, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces;

Yousufzai, Hassan M. en Gohar, Ali (2005): *Towards Understanding Pukhtoon Jirga, an indigenous way of peacebuilding and more...*, Pakistan Peshawar, Just Peace International.

Overzicht van gebruikte afkortingen

ABP	Afghan Border Police
AHP	Afghan Highway Police
ANA	Afghan National Army
ANAP	Afghan National Auxiliary Police
ANCOP	Afghan National Civil Order Police
ANDS	Afghan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
ARSIC	Afghanistan Regional Security Integration Command
AUP	Afghan Uniformed Police
CID	Criminal Investigation Department
CNPA	Counter Narcotics Police of Afghanistan
CSTC-A	Combined Security Transition Command - Afghanistan
CTC	Central Training Centre
DEA	Drug Enforcement Administration
DOPS	Directie Operaties van het Ministerie van Defensie
EU	Europese Unie
EUPOL	EU Police Mission in Afghanistan
FDD	Focused District Development
GPPO	German Police Project Office
ICRC	International Committee Red Cross
INL	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (VS)
IPCB	International Police Coordination Board
ISAF	International Security Assistance Force
JCMB	Joint Coordination and Monitoring Board
KMar	Koninklijke Marechaussee
KPA	Kaboel (Nationale) Politie Academie
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
MOI	Ministry of Interior (Afghanistan)
NAVO	Noord Atlantische Verdrag Organisatie
NDS	National Directorate of Security (Binnenlandse Veiligheidsdienst)
OCCP	Operational Coordination Centre - Provincial
OCCR	Operational Coordination Centre - Regional
PMT	Police Mentoring Team
POMLT	Police Operational Mentoring Liaison Team
PRT	Provincial Reconstruction Team
PTC	Provincial Training Centre
RC-SOUTH	Regional Command South
RCAC	Regional Corps Advisory Command
RPAC	Regional Police Advisory Command
RTC	Regional Training Centre
SSR	Security Sector Reform
TFU	Task Force Uruzgan

UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Program
UNODC	UN Office on Drugs and Crime
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

NETHER

DEFE

ACAD