

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Theory of Change

VEILIGHEID EN RECHTSORDE

Narratief

1. Waarom een focus op Veiligheid en Rechtsorde?

Landen met ernstige problemen van fragiliteit en instabiliteit blijven ver achter bij het bereiken van duurzame ontwikkeling, vooral wanneer instabiliteit omslaat in gewelddadig conflict. Geschat wordt dat in 2030 meer dan de helft van de armen in landen leeft die getroffen worden door ernstige vormen van geweld.¹ De gevolgen van gewelddadige conflicten zijn vaak enorm: dodelijke slachtoffers, massale mensenrechtenschendingen, vernietiging van infrastructuur, massale ontheemding, irreguliere migratie, toegenomen georganiseerde misdaad, radicalisering en terrorisme. Deze gevolgen hebben niet alleen invloed op de stabiliteit en veiligheid in het getroffen land, maar ook in de buurlanden en Europa. Daarom is voor Nederland het investeren in de bestrijding van instabiliteit en onveiligheid - met name in de Sahel/West-Afrika, de Hoorn van Afrika, Noord-Afrika en het Midden-Oosten - niet alleen een morele verplichting, maar ook een investering in onze eigen veiligheid en stabiliteit.

In de nieuwe Nederlandse nota buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS nota) is het 'voorkomen van conflicten en instabiliteit' één van de vier overkoepelende doelen.² De nota beschouwt de rechtsstaat en een legitieme regering als essentieel voor duurzame sociaaleconomische ontwikkeling, stabiliteit en veiligheid. De nota stelt bovendien de duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) centraal en beschouwt deze als de ultieme preventieagenda. De preambule van de SDG's bevestigt dit: *'er kan geen duurzame ontwikkeling zijn zonder vrede en geen vrede zonder duurzame ontwikkeling'*.

De afgelopen jaren heeft onderzoek aangetoond dat conflictpreventie levens redt. Bovendien zijn de kosten van preventieve maatregelen aanzienlijk lager dan de kosten die gemaakt worden wanneer conflicten tot volledige uitbarsting komen, inclusief de nasleep daarvan³. Effectieve conflictpreventie richt zich op het aanpakken van onderliggende oorzaken en grieven die mensen motiveren om geweld te gebruiken om hun doelen te bereiken. Het doel van het veiligheid en rechtsorde (V&R) beleid is dan ook om dergelijke oorzaken van instabiliteit en onveiligheid aan te pakken, in het bijzonder door het verbeteren van veiligheid van mensen, de versterking van de rechtsstaat en door het inclusiever maken van het (politieke) bestuur.

2. Context

De internationale veiligheidssituatie is de afgelopen jaren verslechterd. Het aantal gewapende conflicten wereldwijd is sinds 2010 verdrievoudigd⁴. Dit is de belangrijkste oorzaak van de recente toename van het aantal mensen dat honger lijdt⁵ of hun land ontvlucht⁶. De instabiliteit is met name in de regio's rond Europa toegenomen: in het Midden-Oosten en in Noord-Afrika, de Sahel-regio van West-Afrika en de Hoorn van Afrika.

Hoewel de ongelijkheid tussen landen de afgelopen jaren is afgenomen, groeit de ongelijkheid binnen landen.⁷ Vooral de mate van ongelijkheid tussen bevolkingsgroepen, in termen van hun sociale, economische en politieke rechten en kansen, houdt nauw verband met een verhoogd risico voor

¹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/>

² BHOS nota (2018), Investeren in Perspectief, Ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

³ United Nations and World Bank (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.

⁴ United Nations and World Bank (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.

⁵ Zie: FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2017* en UNHCR

⁶ Global Trends Forced Displacement IN 2017, <http://www.unhcr.org/5b27be547>

⁷ World Bank (2016), *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*

gewelddadige conflicten.⁸ Kwetsbare groepen, zoals vrouwen en jongeren, worden vaak het hardst getroffen door conflictsituaties. Daarnaast zijn dergelijke situaties van negatieve invloed op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld.

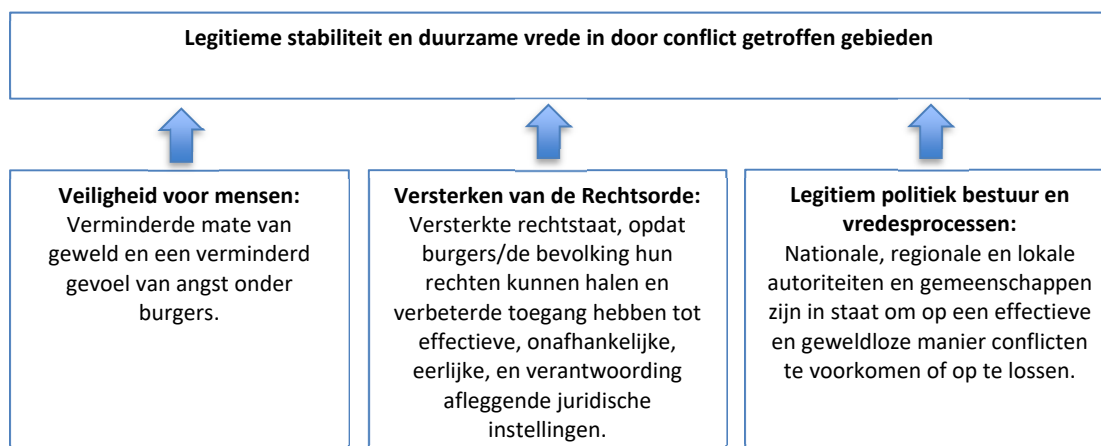
Een positieve tendens is dat conflictpreventie en het verduurzamen van vrede inmiddels prioriteiten zijn op de internationale agenda, zoals blijkt uit de aanneming van SDG 16 gericht op vreedzame, inclusieve en rechtvaardige samenlevingen en de VN-resoluties over conflictpreventie en duurzame vrede. Met deze resoluties committeren landen zich aan het versterken van de inspanningen ter voorkoming van "de uitbraak, escalatie, herhaling of voortzetting van conflict".⁹ De VN en de Wereldbank zetten zich nadrukkelijk meer in op het voorkomen van conflicten.¹⁰ Dat geldt ook voor de Europese Unie. De EU heeft in haar wereldwijde strategie een geïntegreerde aanpak van externe conflicten en crises als één van haar vijf prioriteiten bestempeld. Daarnaast wordt in de Europese consensus voor ontwikkeling bijzondere aandacht besteed aan fragiele en door conflict getroffen staten, met name door het inzetten op bevordering en bescherming van mensenrechten en het versterken van democratie, de rechtsorde en goed bestuur.

3. Waar zet Nederland op in?

Stabiliteit en veiligheid zijn voorwaarden voor duurzame vrede en ontwikkeling. Voor Nederland is stabiliteit echter geen doel op zich. Een onderdrukkend en autoritair regime kan stabiel zijn, maar zal niet de basis voor duurzame vrede en ontwikkeling leggen. In het V&R beleid is ervoor gekozen om het concept van 'legitieme stabiliteit' centraal te stellen. Dit is een stabiliteit waarin burgers zich vertegenwoordigd en veilig voelen op basis van inclusieve politieke processen, vertrouwen tussen de staat en de bevolking (sociaal contract) en sociale cohesie tussen groepen.

Het centrale doel is het verbeteren van legitieme stabiliteit en duurzame vrede in door conflict getroffen gebieden om daar een duurzame ontwikkeling te bewerkstelligen.

Dit doel kan alleen worden bereikt wanneer er doeltreffende mechanismen zijn die op een geweldloze wijze spanningen kunnen adresseren en beslechten. Daarom zijn V&R activiteiten gericht op het vergroten van veiligheid voor mensen, het versterken van de rechtsorde, en op vredesprocessen en legitiem politiek bestuur:



Zie het V&R resultaatkader (2018) met daarin de specifieke doelen, te verwachten resultaten en prestatie indicatoren in bijlage.

Veiligheid voor mensen - Veranderingstheorie

Langdurige blootstelling aan geweld en gebrekkige persoonlijke veiligheid belemmeren duurzame vrede en ontwikkeling. Onveiligheid ondermijnt de fysieke en mentale veerkracht van mensen. Deze veerkracht is een belangrijke voorwaarde voor het vergroten van persoonlijke welzijn en welvaart. Veiligheidsinstanties die de veiligheid van mensen effectief waarborgen kunnen bovendien het vertrouwen tussen burgers en de staat versterken, hetgeen een belangrijke bouwsteen voor

⁸ Stewart, F., Horizontal inequalities as a cause of conflict, WDR 2011 Background Paper, 2010

⁹ UN General Assembly resolution [A/RES/70/262](#) (2016), and UN Security Council resolution [S/RES/2282](#) (2016)

¹⁰ United Nations and World Bank (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*

duurzame vrede is. Slechte behandeling van burgers door politie of leger is bijvoorbeeld een van de belangrijkste oorzaken van radicalisering en gewelddadig extremisme.¹¹

Het V&R beleid beoogt daarom de veiligheid voor mensen (*human security*) te vergroten, door geweld tegen en het angstgevoel van mensen te verminderen. Het hier gehanteerde *human security* concept legt dat de nadruk op de veiligheid, bescherming tegen bedreigingen en *empowerment* van individuen. Dit in tegenstelling tot meer overheidsgerichte definities die de nadruk leggen op nationale veiligheid en soevereiniteit¹². Deze keuze is gebaseerd op het recht van mensen op leven, vrijheid en onschendbaarheid van de persoon. De **aannames** daarbij zijn dat het staatsmonopolie op geweld gebruikt wordt om de behoeften van burgers te dienen, en dat burgers, maatschappelijk middenveld en formele en informele autoriteiten op nationaal en lokaal niveau bereid en in staat zijn samen te werken om burgers te beschermen en gewelddadig conflict en terreur te voorkomen dan wel te beteugelen.

Op het gebied van veiligheid voor mensen concentreren we ons op het verminderen van fysieke veiligheidsbedreigingen, het hervormen van veiligheidsdiensten en nationaal veiligheidsbeleid, en het voorkomen van gewelddadig extremisme.

Versterken van de Rechtsorde - Veranderingstheorie

Een robuust rechtssysteem biedt mogelijkheden om conflicten op een vreedzame manier te beslechten, machtssystemen te beteugelen en respect voor mensenrechten te bevorderen. Omgekeerd kunnen zwakke rechtssystemen bestaande spanningen verergeren en doen escaleren.¹³ Ons doel is daarom om de rechtsstaat te versterken, zodat burgers beter in staat zijn hun recht te behalen bij formele en informele instellingen die effectief, onafhankelijk en objectief zijn, en verantwoording afleggen aan burgers. Wanneer burgers toegang tot recht hebben én als gelijke voor de wet behandeld worden, kan dit bijdragen aan een vermindering van de ongelijkheid en leiden tot meer gelijke kansen. Dit draagt bij aan een gevoel van rechtvaardigheid, wat het vertrouwen tussen burger en staat kan versterken.

Belangrijke **aanname** is dat formele en informele instellingen naast elkaar kunnen bestaan, zonder elkaar te ondermijnen. Ook is de **aanname** dat toegang tot recht leidt tot een grotere gelijkheid voor de wet niet altijd vanzelfsprekend. Dit is bijvoorbeeld niet het geval wanneer vrouwen wel toegang hebben tot het rechtssysteem, maar zij voor de wet niet gelijkwaardig zijn en bijvoorbeeld geen land kunnen erven. Nederlandse interventies zijn dan ook gericht op het verbeteren van toegang tot recht in situaties waar dit gepaard gaat met het bevorderen van mensenrechten, met speciale aandacht voor vrouwenrechten. Verder kan een versterkte rechtsorde een sterkere basis bieden voor sociaaleconomische ontwikkeling, doordat regelgeving- en handhaving voorspelbaarder zijn (bijvoorbeeld op het gebied van landrecht of arbeidsrecht). Het ontwikkelen van een rechtstaat, met eerlijke en betrouwbare instellingen is vaak niet in het belang van elites die willen profiteren en zichzelf als boven de wet zien. In een sterke rechtstaat geldt de 'Rule of Law' voor iedereen ook voor de elites.

Ernstige mensenrechtenschendingen leiden vaak tot diepgaande spanningen en een aanhoudend gevoel van gebrek aan gerechtigheid. Dit kan resulteren in onrust en gewelddadige conflicten. *Transitional justice* mechanismen, zowel juridische (zoals strafrechtelijke vervolgingen) als niet-juridische (zoals institutionele hervormingen), kunnen helpen om zulke grieven te voorkomen of te adresseren.¹⁴ Op het gebied van het versterken van de rechtsorde ligt de nadruk daarom op het verbeteren van toegang tot recht, hervorming van de juridische sector en *transitional justice* mechanismen.

Vredesprocessen en Legitiem Politiek Bestuur - Veranderingstheorie

Uitsluiting van burgers van politieke of vredesprocessen vormt een voedingsbodem voor een gevoel van onmacht. Dit kan leiden tot het gebruik van geweld. Gevoelens van marginalisatie of uitsluiting kunnen worden verminderd als de politieke besluitvormingsprocessen inclusief zijn; wanneer zij burgers betrekken of rekening houden met (groepen van) burgers en verantwoording afleggen aan die burgers. In een dergelijk breed gedragen proces kunnen gevoelens van uitsluiting worden verminderd, voelen burgers zich gehoord en betrokken en ontstaat er weer vertrouwen in de overheid of het bestuur.

Legitiem politiek bestuur kan ook de ongelijkheid tussen (groepen) burgers in politieke, economische en sociale termen verlagen met hierbij de **aanname** dat de gemarginaliseerde burger daadwerkelijk

¹¹ UNDP, *Journey to Extremism in Africa*, 2017

¹² Deze interpretatie van veiligheid wordt ook gebruikt in SDG 16.

¹³ United Nations and World Bank (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*

¹⁴ Secretary General Report on Transitional Justice and Rule of Law in Conflict and Post-conflict Societies, 2004

kan deelnemen aan besluitvorming (met voldoende kennis/ervaring) en niet slechts als symbolische waarde. Hierdoor kan legitiem politiek bestuur de omstandigheden creëren waarbinnen een samenleving conflicten effectief kan voorkomen en op een vreedzame en inclusieve manier op kan lossen. SDG 16 benadrukt ook het belang van effectieve, verantwoordelijke en inclusieve instellingen. Naast het nationale niveau wordt juist ook het lokale niveau van bestuur benadrukt omdat dit de burger directer in zijn/haar dagelijkse doen en laten raakt.

In conflictsituaties vormen vredesprocessen vaak de basis voor toekomstige politieke bestuursystemen. Daarom hebben deze processen grote invloed op de inclusiviteit van toekomstige systemen van politieke besluitvorming. Uit onderzoek blijkt dat inclusieve vredesprocessen - in proces en in resultaat - meer kans hebben te resulteren in duurzame vrede, met name ook wanneer vrouwen nadrukkelijker betrokken worden.¹⁵ Wanneer vredesakkoorden ook daadwerkelijk effectief worden uitgevoerd en aangevuld worden met lange-termijn investeringen in sociaaleconomische ontwikkeling, kunnen deze leiden tot een gevoel dat vrede rechtstreeks bijdraagt aan levensomstandigheden van de mensen, hetgeen vredesopbouw verder stimuleert. Op het gebied van politiek bestuur en vredesprocessen ligt de nadruk in het V&R beleid daarom op inclusieve politieke besluitvorming op nationaal en lokaal niveau, sociale cohesie en vredesopbouw.

4. Hoe bereikt Nederland deze resultaten en met wie?

Onze visie over hoe verandering tot stand komt

Hoewel elk land zijn unieke kenmerken heeft, erkennen we dat in veel door conflicten getroffen landen de justitiële, veiligheids- en politieke systemen zwak zijn en in veel gevallen primair de belangen dienen van de heersende elite, zonder veel aandacht te besteden aan de rechten en behoeften van de lokale bevolking. Deze systemen zijn dan ook uitingen van de ongelijkheden, machts-asymmetrie en andere structurele factoren die instabiliteit en conflict in stand houden. Hervormingen van deze systemen zijn per definitie inzet van politieke strijd en zij kunnen daarom niet gemakkelijk van buitenaf worden veranderd. Hervormingen zullen daarom primair ingezet moeten worden door de lokale actoren, waaronder zowel overheids- als niet-gouvernementele actoren. Onze rol is het ondersteunen, faciliteren en samenwerken met lokale actoren en ontwikkelingspartners om dergelijke verandering te bevorderen.

Een van de belangrijkste lessen van de afgelopen jaren, is dat verandering veel tijd kost, zich voordoet tijdens 'windows of opportunities' en soms met twee stappen vooruit en één stap achteruit gaat. Veel van de obstakels voor effectieve hervormingen zijn eerder politiek dan technisch van aard en hebben meer betrekking op machtsdistributie dan een gebrek aan institutionele competentie. Capaciteitsontwikkeling van instellingen is daarom vaak onvoldoende om blijvende verandering te genereren en kan zelfs machtsongelijkheid bestendigen of versterken. In andere situaties kan een sterke focus op het opzetten en operationaliseren van de mechanismen voor verantwoording wel degelijk effectief zijn, of kan het versterken van de vraag naar betere dienstverlening en transparante besluitvorming door maatschappelijke organisaties hervormingen initiëren. Vanwege ongunstige politieke omstandigheden kan het echter zo zijn dat er geen programmering mogelijk is of dat bestaande programma's moeten worden gestopt. In alle gevallen is een op maat gemaakte aanpak noodzakelijk.

Vanuit dit inzicht over de dilemma's en specificiteit van de situaties, zal er altijd gewerkt worden op basis van een goed begrip van de sociaal-politieke context. Met behulp van adaptieve programmering kan flexibiliteit geboden worden om programma's aan te passen aan veranderingen in de (politieke) context.¹⁶ Er wordt verder gestreefd naar het vinden van de juiste balans tussen directe resultaten en structurele verandering op de lange termijn. Op korte termijn is vaak onmiddellijke verlichting van fysieke noden en veiligheid nodig, terwijl op langere termijn de focus ligt op zichtbare resultaten voor de burgers op het gebied van duurzame vrede, rechtsorde en inclusief bestuur.

Onze activiteiten en partners

Er worden drie kanalen gebruikt om de gestelde doelen te bereiken: i) bilaterale hulp, door middel van het inbedden van de veiligheid en de rechtsstaat activiteiten in meerjarige landenstrategieën, ii) strategische partners met internationale netwerken, kennis en invloed die goed geplaatst zijn om onze doelen te bereiken, en iii) door multilaterale partners te financieren die in staat zijn om beleid

¹⁵ United Nations and World Bank (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*

¹⁶ Voor deze aanpak van 'adaptive programming', zie bijvoorbeeld 'ODI, Putting learning at the centre, 2016'

te beïnvloeden en grootschalige programma's uit te voeren. Hieronder geven we een beschrijving van onze belangrijkste activiteiten en de partners met wie we samenwerken.

Veiligheid voor mensen

Om de directe veiligheid van burgers te versterken en fysieke veiligheidsrisico's te verminderen, is humanitaire ontmijning één van de aandachtsgebieden. Niet ontplofte explosieven¹⁷ blijven zelfs jaren na het einde van een gewapend conflict een bedreiging vormen voor de veiligheid voor mensen. Naast een direct risico voor de veiligheid kunnen dergelijke explosieven bovendien de levering van humanitaire hulp belemmeren en het voor vluchtelingen en ontheemden moeilijk maken om naar huis terug te keren. Op internationaal niveau lobbyen we voor de ratificatie en uitvoering van het verdrag inzake het verbod op het gebruik, de opslag, de productie en de overdracht van antipersoonsmijnen. Op nationaal niveau versterken we de capaciteit van nationale en lokale mijnbestrijdingsautoriteiten, en op gemeenschapsniveau ondersteunen we het opruimen van mijnen en versterken we het bewustzijn op de risico's van mijnen van burgers. Voor deze activiteiten werken we grotendeels via internationale organisaties die gespecialiseerd zijn in ontmijning.

Om een effectieve, inclusieve, verantwoordelijke, transparante en responsieve veiligheidssector te bevorderen, werken we samen met VN- en EU-instellingen en andere internationale, regionale en maatschappelijke partners om geïntegreerde en gecoördineerde ondersteuning van hervormingsprocessen in de veiligheidssector te bevorderen. Ook bevorderen we de rol van vrouwen en gendersensitiviteit bij vredeshandhaving (VNVR resolutie 1325 inzake vrouwen, vrede en veiligheid agenda).

Via onze bilaterale hulp concentreren we ons op een beperkt aantal landen, met name om de veiligheidssector effectiever te maken, meer te laten aansluiten op de behoeften van de burgers. Ook op lokaal niveau proberen we de veiligheidssituatie te verbeteren. Daar waar de nationale veiligheidssector als niet legitiem wordt ervaren of wanneer er een risico bestaat dat gewapende en radicale groepen een machtsvacuüm zullen opvullen, werken we met informele actoren samen die op niet-gewelddadige wijze opereren en die door de bevolking als legitiem worden ervaren. Onze programma's op dit gebied sluiten nauw aan bij bilaterale activiteiten op het gebied van de rechtsstaat, het voorkomen van radicalisering en seksueel en gender-gerelateerd geweld. Verder wordt waar mogelijk nauw samengewerkt met die onderdelen van multilaterale vredesmissies die zich ook richten op hervormingen van de veiligheidssector, met name die waaraan Nederland deelneemt.¹⁸

Radicalisering en extremisme worden o.a. veroorzaakt door gebrek aan politiek-bestuurlijke marginalisatie, onveiligheid en een zwakke rechtstaat. In het V&R beleid worden deze grondoorzaken van radicalisering en extremisme aangepakt.¹⁹

Op internationaal beleidsniveau verstrekt Nederland financiering aan de VN en andere internationale organisaties, en is een actief lid van de *Donor Community of Practice on Development and Preventing Violent Extremism*. Op nationaal niveau ondersteunen we nationale en lokale autoriteiten bij het aanpakken van grondoorzaken en *triggers* van gewelddadig extremisme door middel van onze landenstrategieën, gekoppeld aan onze bredere institutionele steun voor justitie en veiligheidsinstellingen. Specifieke aandacht gaat hierbij uit naar respect voor mensenrechten, toegang tot recht en het verbeteren van de situatie in gevangenissen. Op lokaal niveau steunt Nederland programma's die kwetsbare doelgroepen alternatieven bieden voor radicalisering, door het bevorderen van sociale netwerken, verbeteren van onderwijs en het genereren van inkomsten.

Versterken van de Rechtsorde

Om de **toegang tot recht** te verbeteren zal de toegang tot objectieve en effectieve, formele en informele rechtssystemen voor alle groepen in de samenleving worden gestimuleerd. Omdat de hervorming van justitiële instellingen een langdurig proces is, investeren we ook in manieren waarop mensen directer toegang tot recht krijgen. Dit omvat activiteiten op het gebied van rechtsbijstand en *empowerment* van burgers door juridisch onderwijs. Specifieke aandacht wordt hierbij gegeven aan vrouwen en meisjes, kwetsbare groepen (bijv. ontheemden en vluchtelingen) en gemarginaliseerde bevolkingsgroepen.

Veel mensen zijn voor geschillen over familie, werk en bezit aangewezen op informele lokale vormen van geschillenbeslechting.²⁰ Daarom ondersteunt Nederland wetwinkels, websites over rechtsbijstand en *paralegals* (waaronder bijvoorbeeld *barefoot lawyers*). In het versterken van

¹⁷ Deze omvatten landmijnen, improvised explosive devices (IED's) en clustermunitie

¹⁸ Zoals Mali/MINUSMA, Irak/anti-ISIS coalitie, Afghanistan/Resolute Support missie

¹⁹ Zie bijvoorbeeld 'UNDP, Journey to Extremism in Africa, 2017'

²⁰ Zie bijvoorbeeld [Hiil Justice Needs Surveys](#) Mali and Ukraine

formele en informele rechtssystemen is het essentieel dat mensenrechten en vooral vrouwenrechten goed zijn verankerd. Om resultaten te bereiken werken we voornamelijk via onze bilaterale landenprogramma's en (strategische) partners zoals UNDP, IDLO, HiiL en ICTJ. Op internationaal niveau bevorderen we de toegang tot recht via de *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies* (SDG 16), en specifiek via de *Task Force on Justice*, waarvan de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking co-voorzitter is.

De steun aan **hervorming van de justitiële sector** is een aanvulling op ons werk op het gebied van toegang tot recht. Nederland zet hierbij in op het hervormen van juridische instellingen en de gehele strafketen (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht en gevangeniswezen). Daarom heeft dit thema een duidelijk verband met het thema 'veiligheid voor mensen', aangezien de politie meestal het eerste contactpunt is voor klachten. Op internationaal niveau bepleiten we binnen de VN een effectief beleid voor versterking van de rechtstaat en hervormingen van de justitiële sector. Op nationaal niveau ondersteunen we justitiële instanties om hun taken op onafhankelijke, objectieve en effectieve wijze uit te voeren en daarover helder verantwoording af te leggen. Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol in het afdwingen van meer verantwoording. Daarom steunt Nederland dialoog tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld, voornamelijk via onze bilaterale hulpprogramma's.

Om **transitional justice te versterken** ondersteunen we trajecten die op een effectieve manier de samenleving ondersteunen bij het omgaan met de erfenis van grootschalige misbruiken uit het (recente) verleden. Daarbij worden slachtoffers en hun behoeften centraal gesteld. Nederland steunt op internationaal niveau organisaties zoals ICTJ bij het beïnvloeden van beleid van de VN en lidstaten op het gebied van *transitional justice*. Op nationaal niveau ondersteunen we innovaties op het gebied van *transitional justice*. In Irak en Syrië ligt bijvoorbeeld de focus op het professioneel vergaren van bewijs van mensenrechtenschendingen, in afwachting van toekomstige vervolgingen en alternatieve (niet-juridische) *transitional justice* mechanismen. Ook steunen we initiatieven zoals perceptiestudies, waarmee de behoeften van burgers op het gebied van bijvoorbeeld gerechtigheid inzichtelijk worden gemaakt, wat de bepaling van relevante toekomstige *transitional justice* activiteiten steunt. De activiteiten sluiten sterk aan bij de bredere accountability agenda van Nederland, die internationale gerechtshoven, tribunalen en onderzoekscommissies ondersteunt - zoals het *International Criminal Court* (ICC) en het *International, Impartial and Independent Mechanism* (IIIM).²¹ De inspanningen op dit thema houden ook direct verband met het werk aan vredesprocessen, aangezien strategieën voor *transitional justice* vaak worden opgenomen in vredesakkoorden.

Vredesprocessen en legitiem politiek bestuur

Om **politiek bestuur te versterken**, richten we ons op de inclusiviteit en de rekenschap van de nationale en lokale bestuursniveaus, het versterken van de politieke partijen en het parlement en het bevorderen van democratische ruimte. Verder versterken we de capaciteit van maatschappelijke organisaties en gemeenschappen om deel te nemen aan het publieke debat en om effectief deel te kunnen nemen aan politieke besluitvorming op nationaal en lokaal niveau. Het opnemen van jongeren en vrouwen in (politieke) besluitvormingsprocessen is een kernelement, omdat deze groepen vaak worden uitgesloten. We beschouwen de media als een belangrijk instrument om de openheid van besluitvorming te vergroten, door het openbaar maken van beleid en debat en burgers een stem te geven. Verder werken we met de informele bestuursvormen, met name in situaties waar formeel bestuur zwak of afwezig is. We voeren dit werk voornamelijk uit via onze partners, zoals IDEA, NIMD en GPPAC²², en door middel van de lokale partners van onze ambassades.

Vanwege de veranderende aard van conflicten en de toegenomen rol van niet-gouvernementele actoren moeten bemiddelingsprocessen **inclusieve vredesprocessen** bevorderen, waarbij een breed aantal, zowel gewapende als niet-gewapende, partijen een rol zullen moeten spelen, en waarbij vrouwen, jongeren en het maatschappelijk middenveld actief betrokken worden.²³ Onze activiteiten richten zich met name op het versterken van bemiddelingspogingen door derden (de VN, regionale organisaties en gespecialiseerde NGO's) bij het bereiken van inclusieve vredesakkoorden. Dit omvat zowel het ondersteunen van bemiddelingsinspanningen op regionaal, nationaal en lokaal niveau, alsook het versterken van vaardigheden voor onderhandelende partijen en bemiddelaars. Op internationaal niveau willen we de effectiviteit van vredesopbouw-interventies

²¹ International, Impartial and Independent Mechanism to assist in the investigation and prosecution of persons responsible for the most serious crimes under International Law committed in the Syrian Arab Republic since March 2011.

²² Institute for Democracy and International Assistance; Netherlands Institute for Multiparty Democracy; Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict

²³ Zie United Nations and World Bank (2017), *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.

versterken door het bevorderen van gezamenlijke strategische planning en beter gecoördineerd gebruik van middelen en instrumenten door multilaterale en regionale organisaties en NGO's.²⁴ Onze internationale partners bestaan uit VN-organisaties (UNPBF, UN-DPA²⁵ en UNDP), WB en INGO's, zoals CHD, ICG²⁶ en Interpeace. Verder ondersteunen wij op nationaal niveau meer lange termijn-inspanningen om de mechanismen voor conflictoplossing en vredesopbouw op nationaal of lokaal niveau te versterken,²⁷ Daarin wordt samengewerkt met overheid en met een breed scala van niet-gouvernementele actoren, waaronder traditionele en religieuze leiders, vrouwen- en jongerenorganisaties, de media, ondernemers en politieke partijen. Deze inspanningen zijn gekoppeld aan *transitional justice* processen.

Dwarsdoorsnijdende gebieden

In de eerste plaats streven we naar een op **analyse gebaseerde aanpak**. Voor conflictsensitief beleid is het belangrijk conflict- en instabiliteitsrisico's beter in kaart te brengen, om ze vroegtijdig te kunnen adresseren. Hiervoor zijn gedegen conflict-, machts- en genderanalyses noodzakelijk met een sterke focus op de mate van inclusiviteit van bepaalde bevolkingsgroepen in politieke- en besluitvormingsprocessen. Het streven is beter rekening te houden met onbedoelde effecten van interventies op alle groeperingen in de samenleving, en ervoor te zorgen dat interventies bestaande conflicten verminderen en zeker niet aanwakkeren of voeden²⁸. We ondersteunen verder het genereren van kennis en data die bijdraagt aan vroegtijdige waarschuwing voor conflict risico's en het bevorderen van vroegtijdige actie, in samenwerking met internationale partners.²⁹

Ten tweede werken wij op basis van een **gender-transformatieve aanpak** en laten we ons leiden door VN-resolutie 1325 en de VN-resolutie voor duurzame vrede.³⁰ We richten ons specifiek op het bestrijden van seksueel en gender-gerelateerd geweld. Verder streven we ernaar de participatie van vrouwen in vredesmissies te vergroten, niet alleen in aantallen, maar ook in termen van de posities die deze vrouwen bekleden.³¹

Ten derde willen we **de onderbouwing van het V&R-beleid en V&R-programma's verbeteren** door onafhankelijk en interdisciplinair onderzoek te ondersteunen. Ook bevorderen we de **kennisuitwisseling** tussen academici, beleidsmakers en mensen uit de praktijk via het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde.

Tenslotte streven we **naar resultaatgericht management** om zo effectief mogelijk te zijn en de grootst mogelijke impact te bereiken door het leren van ervaringen en deze te gebruiken voor toekomstige acties. Daarnaast bevordert resultaat gericht werken het afleggen van verantwoording aan het parlement, de samenleving en de ontvangers van onze steun.

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)
Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH)
Oktober 2018

²⁴ In het laatste [VN-verslag](#) over duurzame vrede (Sustaining Peace) wordt benadrukt dat fragmentatie in het VN-systeem haar vermogen om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om vreedzame samenlevingen op te bouwen en te ondersteunen en vroeg en effectief te reageren op conflicten en crises ondermijnt.

²⁵ UN Peace Building Fund, UN Department of Political Affairs

²⁶ Centre for Humanitarian Dialogue, International Crisis Group

²⁷ VN / WB-rapport "Pathways for Peace" benadrukt het belang van investeren in mechanismen voor conflictoplossing op lokaal niveau en het belang van dergelijke mechanismen als middelen en politieke onafhankelijkheid.

²⁸ BHOS nota Inversteren in Perspectief

²⁹ Zoals de VN-Veiligheidsraad, de Mensenrechtenraad, de EU en de NAVO.

³⁰ De Sustaining Peace Resolutie benadrukt het belang van leiderschap van vrouwen en hun deelname aan conflictpreventie, resolutie en vredesopbouw, en de noodzaak om de vertegenwoordiging van vrouwen op alle besluitvormingsniveaus in nationale, regionale en internationale instellingen en mechanismen te vergroten.

³¹ Op dit thema werken we samen met gelijkgestemde partners zoals het VK, Spanje, Italië, Zweden, Denemarken en Canada.

Impact	Achieving Legitimate Stability and Sustainable Peace in Conflict-Affected States							
Long-term outcomes	1. Human Security Reduced levels of violence and levels of fear experienced			2. Rule of Law Strengthened rule of law so that citizens are better able to access their rights through fair, efficient, impartial, independent and accountable institutions			3. Peace processes & political governance States, regional and local authorities and societies at large are able to effectively prevent and resolve conflict in a non-violent and inclusive manner	
Medium-term outcomes	1.1 Security providers and national security policy National (human) security policy and formal and informal security providers perform their tasks more effectively, accountably, and are more transparent and responsive towards citizens and government.	1.2 Personal Safety Physical threats to personal safety are reduced and people are better able to cope with violence	1.3 Preventing Violent Extremism Violent extremist groups/organisations have become less attractive to vulnerable groups - especially youth - because better alternatives are available.	2.1 Access to justice Increased awareness of rights and use of fair and effective formal and informal justice systems by citizens from all groups	2.2 Justice sector reform Legal frameworks are revised and justice institutions are more able to perform their tasks independently, fairly, effectively, accountably, and in better coordination	2.3 Transitional justice Transitional justice mechanisms more effectively address legacies of human rights violations and root causes that give rise to conflict	3.1 Peace Processes Reaching and sustaining peace through inclusive peace agreements, conflict resolution and peacebuilding initiatives	3.2 Political Governance National and local level governance is more inclusive and accountable, by strengthening political parties and parliament and promoting democratic space and inclusive political decision-making.
Cross cutting	<ol style="list-style-type: none"> More informed (evidence-based) policy & increased conflict-sensitivity, PVE-sensitivity and gender-sensitivity of programming, policy and practice, with a focus on prevention (early warning/early action). In countries with a Dutch military presence support is coordinated with other international efforts; Dutch and international support includes a long-term stabilisation lens, in which there is adequate attention and implementation of the development/stabilization component of the integrated approach (military, political, development). 							