

Vergaderjaar 2011–2012

33 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2012

AA

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2012

Hierbij bied ik u de brief aan, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, over het speerpunt veiligheid en rechtsorde. Van de griffie van uw Kamer vernam ik, dat u ondanks de demissionaire status van het kabinet hier prijs op stelt. In de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking (kamerstuk 32 605, nr.2) kiest de regering voor vier speerpunten. In navolging van de brieven voor de speerpunten voedselzekerheid, water en SRGR zet deze brief het beleid voor het speerpunt veiligheid en rechtsorde uiteen. Dit is daarmee de laatste brief over de speerpunten van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In deze brief licht ik tevens mijn toezegging aan de Eerste Kamer over onderwijs in fragiele staten (32 500 V, T01349) nader toe.

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

1. Inleiding

Deze brief over het speerpunt veiligheid en rechtsorde heb ik U toegezegd tijdens het AO MJSP's van 18 april 2012. De regering wil vanuit ontwikkelingssamenwerking investeren in veiligheid en rechtsorde in ontwikkelingslanden, omdat daarmee zowel een basis wordt gelegd voor duurzame ontwikkeling en zelfredzaamheid, als wordt bijgedragen aan de drie doelen van het buitenlands beleid, veiligheid, vrijheid en welvaart. Ook de toegevoegde waarde van de kennisinstellingen op het terrein van rechtsorde (legal capital) wordt hierbij gezocht. Deze brief richt zich specifiek op de rol van ontwikkelingssamenwerking in het geïntegreerde buitenlandse beleid, dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met de ministeries van Defensie, Veiligheid & Justitie, Economie, Landbouw & Innovatie en Financiën wordt vormgegeven.

De contouren van het speerpunt veiligheid en rechtsorde zijn uiteengezet in de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking van 18 maart 2011. Het speerpunt is deels gebaseerd op de strategie «Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten» (2008). Op basis van de uitgangspunten in de Focusbrief kiest Nederland voor bilaterale inspanningen in een kleiner aantal partnerlanden¹ en een focus op de meest essentiële doelen voor veiligheid en rechtsorde. De bilaterale inspanningen op veiligheid en rechtsorde in de partnerlanden krijgen prioriteit, waarbij waar mogelijk zal worden aangesloten bij de inzet van multilaterale organisaties, m.n. de Europese Unie. Nederland legt meer nadruk op het bevorderen van de rechtsorde als voorwaarde voor duurzame ontwikkeling en stabiliteit. Ook wordt meer aandacht gegeven aan preventie door te investeren in een conflictsensitieve benadering van ontwikkelingsactiviteiten.

In de inleiding van deze brief zal ik toelichten waarom Nederland de veiligheid en rechtsorde in ontwikkelingslanden wil bevorderen. Vervolgens komen in hoofdstuk 2 de interventiestrategie en de doelen aan de orde. Hoofdstuk 3 licht de uitgangspunten voor dit speerpunt toe, gevolgd door hoofdstuk 4 dat de partners en kanalen beschrijft, waarmee Nederland resultaten wil bereiken. Tot slot wordt afgesloten met een overzicht van financiële middelen en informatie over resultatenrapportage en evaluatie.

Veiligheid en rechtsorde voor ontwikkeling

Veiligheid en rechtsorde zijn noodzakelijke voorwaarden voor duurzame ontwikkeling en zelfredzaamheid in instabiele en onveilige landen. Volgens de OECD heeft 70% van de fragiele landen sinds 1989 te maken gehad met conflicten en in geen van deze landen is ook maar een van de millenniumdoelen gehaald. Ook in meer stabiele landen die te maken hebben met spanningen in de samenleving is een goed functionerende rechtsorde een voorwaarde voor economische groei en ontwikkeling. Landen die een snelle economische groei doormaken zonder voldoende rechtszekerheid en inclusieve ontwikkeling lopen grote risico's weer af te glijden naar instabiliteit.² Ook is van belang, dat bedrijven pas gaan investeren als er sprake is van rechtszekerheid door goede wetten en regels die ook worden gehandhaafd. Kortom, door te werken aan veiligheid voor mensen, een functionerende rechtsorde, inclusieve politieke processen, legitieme en capabele overheden, werkgelegenheid en basisvoorzieningen worden de benodigde voorwaarden geschapen voor een effectieve investering in de Millenniumdoelen. Vrouwen spelen hierbij een belangrijke rol, als slachtoffers van conflict en als actor in vredes- en wederopbouwprocessen.

¹ Het speerpunt veiligheid en rechtsorde wordt uitgevoerd in 10 partnerlanden: Afghanistan, Burundi, Jemen, Palestijnse Gebieden en Soedan alsmede de Ethiopië, Indonesië, Kenia, Rwanda en Uganda. De bilaterale landenprogramma's zijn te vinden op <http://www.minbuza.nl/reizen-en-landen>.

² Perspectives on global development 2012: Social Cohesion in a shifting world. (OECD, Parijs, 2012).

Het World Development Report 2011 «Conflict, Security and Development» stelt dat conflict, onveiligheid en instabiliteit in combinatie met zwakke instituten een belangrijk obstakel voor ontwikkeling vormen¹. Het pleit voor een benadering gericht op korte termijn resultaten om onderling vertrouwen te herstellen en op lange termijn opbouw van instituties en inclusieve politieke processen (o.a. democratisering). Onderzoek naar een groot aantal conflictsituaties wijst uit dat daarbij de focus moet liggen op het creëren van veiligheid, rechtsorde en werkgelegenheid met een grotere nadruk op conflictpreventie. Daarmee bevestigt de Wereldbank de weg die door Nederland is ingeslagen en die in deze Kamerbrief verder wordt uitgewerkt². Tijdens het HLF in Busan zijn in de *New Deal on Engagement in Fragile States* onder Nederlands co-voorzitterschap afspraken gemaakt over doelen en uitgangspunten³. Daarmee is een belangrijke stap gezet richting een grotere internationale consensus over de samenwerking in deze landen. Nederland heeft als co-voorzitter van deze dialoog met fragiele landen actief bijgedragen aan de totstandkoming van de *New Deal*.

Box 1 New Deal on Engagement in Fragile States, Busan High Level Forum 2011

Gemeenschappelijke doelen voor vredesopbouw en staatsopbouw in fragiele staten en conflictlanden:

- Legitieme politiek: Bevorder inclusieve politieke processen en conflictbemiddeling
- Veiligheid: Vestig en versterk veiligheid voor burgers
- Rechtsorde: Voorkom onrecht en vergroot toegang van burgers tot rechtspraak
- Economische kansen: Bevorder werkgelegenheid en livelihoods
- Inkomsten en dienstverlening: Vergroot inkomsten voor dienstverlening

Uitgangspunten voor de samenwerking tussen internationale partijen:

- Transitie uit fragiliteit onder leiding van de partnerlanden en op basis van een assessment, nationale visie en plan, inclusieve politieke dialoog en een compact.
- Hogere effectiviteit van hulp en overheidsinkomsten door het verbeteren van transparantie, voorspelbaarheid, risico management, capaciteitsontwikkeling en gebruik van landensystemen.

Internationale rechtsorde en mensenrechten

De Nederlandse inzet op veiligheid en rechtsorde in andere landen sluit aan bij artikel 90 van de Grondwet: «De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde». Dit artikel past bij een lange traditie van ons land inzake internationale rechtsorde. Nederland heeft er baat bij dat in andere landen kernwaarden van de rechtsstaat, zoals bescherming tegen willekeurig optreden van de overheid, transparantie, verantwoording en participatie worden gerespecteerd, omdat de Nederlandse belangen door de globalisering onlosmakelijk zijn vervlochten met die van andere landen. Voor Nederland geldt, dat het respect voor fundamentele mensenrechten daarbij als uitgangspunt moet dienen voor de relatie tussen staat en burger. In veel landen waar de veiligheid en rechtsorde onder druk staat, worden mensenrechten onvoldoende gerespecteerd.

¹ World Development Report 2011 Conflict, Security and Development.

² Zie ook regeringsreactie op het WDR2011 (kamerstuk 32 605, nr. 47).

³ Zie kamerbrief verslag HLF Busan, inclusief bijlage (kamerstuk 31 250, nr. 96).

Veiligheid hier en daar

Externe en interne veiligheid zijn steeds meer met elkaar verbonden. De relatie tussen onveiligheid en instabiliteit in het buitenland en veiligheid in Nederland manifesteert zich op verschillende manieren. Extremistische en terroristische groeperingen maken in gebieden met zwak bestuur als Afghanistan, Jemen en Somalië gebruik van onderlinge tegenstellingen tussen groeperingen ontstaan door politieke en economische uitsluiting. Dit geldt eveneens voor grensoverschrijdende criminele organisaties, wat zijn heeft weerslag in Europa en Nederland, bijvoorbeeld bij wapen-, drugs- en vrouwenhandel. Conflicten leiden ook vaak tot illegale migratie, waaronder naar Europa en Nederland.¹ In veel fragiele landen is er sprake van een *youth bulge* en ook in stabiele landen gaat snelle economische groei vaak niet gelijk op met meer werkgelegenheid: Toenemende jeugdwerkloosheid is een potentiële bron voor instabiliteit en migratie.

Welvaart

Conflicten kosten de betrokken landen veel. Gewelddadige conflicten hebben vaak desastreuze economische gevolgen voor de betrokken landen. Zo kost een binnenlands conflict een land gemiddeld 50 miljard dollar². Er is een duidelijke relatie tussen schaarste op het gebied van bijvoorbeeld land, water, voedsel en energie en het ontstaan van conflicten. Interne spanningen kunnen ook het gevolg zijn van economische ongelijkheid, criminaliteit en stijgende voedselprijzen. In een zwakke rechtsstaat kunnen elites publieke middelen toe-eigenen en heeft corruptie vrij spel. Illegale handel in en exploitatie van grondstoffen, waaronder olie, gas en schaarse grondstoffen, gedijt dan ook goed in landen waar het onveilig is en de rechtsorde is aangetast. Conflicten kunnen dan ook gevolgen hebben voor onze economische belangen. Dat blijkt ook uit de piraterij die vanaf de Somalische kusten de veiligheid van de internationale handelsroutes bedreigt en waarvan de bestrijding wereldwijd inmiddels miljarden per jaar kost.

Nederlands profiel

Op het gebied van veiligheid en ontwikkeling krijgt Nederland internationale erkenning voor de geïntegreerde benadering die onder meer in Afghanistan en Burundi wordt toegepast. Ook loopt Nederland met landen als o.a. het Verenigd Koninkrijk, Canada, Denemarken en de Verenigde Staten voorop met het specifieke beleid en financiering voor fragiele en (post)conflictlanden. Daarnaast is bevordering van de internationale rechtsorde een hoeksteen van het internationale profiel van Nederland. In Nederland zijn vele internationale hoven en instellingen actief op het terrein van de internationale rechtsorde, waaronder het Internationale Gerechtshof, het Permanent Hof van Arbitrage en het Internationale Strafhof. Ook beschikt Nederland over een groot aantal instellingen dat zich met rechtsstaatontwikkeling bezighoudt. Buitenlandse Zaken wil de aanwezige Nederlandse kennis en ervaring beter benutten en uitbreiden door internationale, nationale en lokale partijen bij elkaar te brengen, opbouw van kennis en expertise te ondersteunen en de gezamenlijke inzet in landen te verbeteren.

2. Interventiestrategie en doelen

Zoals opgenomen in de Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking wil Nederland bijdragen aan veiligheid en rechtsorde in ontwikkelingslanden door onderliggende oorzaken van conflicten, instabiliteit en uitsluiting aan te pakken en door ondersteuning van positieve krachten in de samen-

¹ Afghanistan en Somalië staan in de top vijf van herkomstlanden voor illegale migratie- en mensensmokkelstromen.

² Collier, Hoeffler en Chauvet, 2007, dit is inclusief derving van inkomsten uit economische bedrijvigheid.

leving vanuit het oogpunt van *human security*. Nederland concentreert zich daarbij op:

1. veiligheid voor mensen
2. een functionerende rechtsorde
3. inclusieve politieke processen
4. een legitieme en capabele overheid
5. vredesdividend: werkgelegenheid en basisvoorzieningen

Deze doelen staan centraal binnen het speerpunt veiligheid en rechtsorde, maar dit betekent niet dat Nederland overal op alle doelen tegelijk inzet. De landenspecifieke context en afspraken met partners bepalen welke doelen Nederland per land nastreeft en de mix van interventies die daaruit volgt. Nederland zal daarbij steeds speciale aandacht geven aan de politieke en economische rol die vrouwen kunnen spelen bij vredes- en wederopbouwprocessen¹. Het Nationaal Actieplan 1 325 over Vrouwen, Vrede en Veiligheid is een belangrijk instrument voor de uitwerking van concrete activiteiten. Waar nodig wordt nauw samengewerkt met andere initiatieven van het buitenlandse beleid die bijgedragen aan veiligheid en stabiliteit, waaronder op het gebied van grondstoffen en klimaat.

Doel 1 – Veiligheid voor mensen

De eerste doelstelling is het zekerstellen van de fysieke veiligheid voor mensen. Tijdens het AO Focusbrief heb ik in antwoord op vragen benadrukt dat het hele beleid voor fragiele staten begint bij *human security*. Het gaat daarbij om het voorkomen van geweld en het bestendigen van de vrede en stabiliteit. Vanuit ontwikkelingsamenwerking kan, vaak nauw aansluitend bij internationale vredesmissies ter plaatse, de veiligheid van mensen worden bevorderd door het uitvoeren van programma's op het gebied van veiligheidssectorhervormingen (SSR) en door ondersteuning van *community-based* veiligheidsinitiatieven. Bij demobilisatieprogramma's (DDR) zal de nadruk worden gelegd op re-integratie van en werkgelegenheid voor oud-strijders, omdat dit in de praktijk vaak het knelpunt is. In Afghanistan en de Palestijnse Gebieden draagt Nederland bij aan een effectieve en democratisch gecontroleerde veiligheidssector in nauwe samenwerking met de NAVO- en EU-missies ter plaatse. In Burundi voert Nederland in nauwe samenwerking met het ministerie van Defensie en internationale partners een veiligheidssectorprogramma uit. Nederland steunt verder initiatieven op het gebied van ontwapening en ontmijning, o.a. via de UN Mine Action Service en de meerjarige tender voor humanitair ontminnen en clustermunities (€ 11,2 miljoen in 2012).²

Doel 2 – Een functionerende rechtsorde

Het tweede doel van de Nederlandse inzet is het herstel van de rechtsorde en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Op termijn kan veiligheid, ontwikkeling en economische groei alleen op duurzame wijze tot stand worden gebracht als landen de capaciteit en de wil hebben om de rechtsorde te handhaven. In fragiele situaties zal het daarbij vaak gaan om de opbouw van een functionerende keten *police-prosecution-prison* en het verbeteren van de inclusieve toegang tot rechtspraak. Zo biedt Nederland tot 2014 personele en financiële ondersteuning aan de NAVO-missie in Afghanistan door middel van de politietrainingsmissie in Kunduz en de inzet op rechtstaatontwikkeling. In de partnerlanden Afghanistan en Palestijnse Gebieden werkt Nederland daarbij nauw samen met de civiele EU-missies, EUPOL Afghanistan en EUPOLL COPPS. In Jemen zal Nederland voortbouwen op de bevindingen van de internationale werkgroep over Rule of Law die door Nederland in 2010 is voorgezeten. In meer ontwikkelde landen wordt bijgedragen aan de

¹ Zie kamerbrief internationaal genderbeleid (kamerstuk 32 735, nr. 39).

² Conform het verdrag tegen anti-personeelsmijnen en de conventie clustermunities.

toegang tot een onafhankelijk rechtssysteem, transparantie, duurzame opbouw, en democratische inbedding van de rechtstatelijke instituten, bijvoorbeeld op het gebied van straf, civiel en/of bestuursrecht. Nederland geeft hieraan prioriteit in de partnerlanden Rwanda, Oeganda en Indonesië. Ook werkt Nederland nauw samen met de *International Development Law Organisation* voor de uitwisseling van zuid-zuid expertise op het gebied van rechtsstaatontwikkeling. De opbouw van capaciteit en legitimiteit op het gebied van de rechtsstaat is niet alleen een investering in veiligheid en stabiliteit, het draagt ook bij aan een betere mensenrechtensituatie. Bij het werken aan een functionerende rechtsorde zal Nederland in de toekomst de synergie zoeken met het terugdringen van corruptie, witwaspraktijken en grensoverschrijdende criminaliteit in samenwerking met nationale en internationale organisaties, waaronder de EU.

Box 2 Rechtsstaatontwikkeling in Indonesië

Indonesië onderkent het belang van juridische hervormingen, in eerste instantie ingegeven door de financiële crisis in 1999. Machtsmisbruik, corruptie, beperkte toegang voor het publiek tot de rechtsgang en instabiliteit in bepaalde regio's (Papoea, Molukken) zijn o.a. de drijfveren waarom de Indonesische overheid veranderingen in de justitiële keten wil doorvoeren. Het mensenrechtenbeleid in Indonesië is eveneens van invloed op de veiligheid en rechtsorde, m.n. in genoemde regio's. De ministeries van Buitenlandse Zaken en Veiligheid & Justitie zullen zich samen inspannen voor uitvoering, handhaving en wetgeving ter ondersteuning van deze juridische hervormingen. Ook beoogt Nederland de toegang tot het recht te vergroten via het *access to justice* programma van UNDP en, zo mogelijk, ondersteuning van *community policing*.

Doel 3 – Inclusieve politieke processen

Een noodzakelijke voorwaarde voor een stabiele samenleving is de aanwezigheid van mechanismen om conflicten in de samenleving op vreedzame wijze te beslechten. Dit geldt zowel voor politieke en vredesprocessen op nationaal niveau als voor de dialoog tussen groepen in de samenleving op lokaal niveau. Daarom zal Nederland bijdragen aan inclusieve politieke processen, zeggenschap voor burgers en dialoog tussen groeperingen op lokaal niveau en met de overheid, waarbij de rol van vrouwen als politieke actor in vredesprocessen speciale aandacht krijgt. Nederland ondersteunt de dialoog tussen overheid en bevolkingsgroepen in o.a. Burundi, Jemen, Oeganda, Zuid-Soedan en Ethiopië, waarbij in Burundi en Zuid-Soedan specifiek wordt ingezet op versterken van de rol van vrouwen in vredesdialogen. De VN is de legitieme actor om te bemiddelen in conflicten en vredesprocessen, daarom steunt Nederland de capaciteit van VN-vertegenwoordigers via het programma van het *Department of Political Affairs*. Nederland steunt daarnaast internationale organisaties, zoals *International Alert*, *Centre for Humanitarian Dialogue* en *Interpeace*, die gespecialiseerd zijn in conflictpreventie, verzoening en het bevorderen van dialoog tussen lokale partijen.

Doel 4 – Legitieme en capabele overheid

Om landen op weg te helpen naar zelfredzaamheid is het van belang dat overheden over voldoende capaciteit beschikken om essentiële diensten te leveren en rekenschap af te leggen aan burgers, maar ook dat er voldoende vertrouwen is tussen overheden en verschillende groepen in de samenleving. De opbouw van overheids capaciteit dient steeds hand in hand te gaan met het versterken van de relatie tussen overheid en burgers

door o.a. dialoog, democratische controle en door versterking van de relatie tussen lokale overheden en burgers, bijvoorbeeld in het kader van *community-based approaches*¹. Landen met zwakke instituties zijn daarbij vaak aangewezen op internationale ondersteuning voor het genereren van inkomsten en capaciteitsontwikkeling voor de aanpak van corruptie en voor een transparant en verantwoord begrotingsbeleid. Capaciteitsontwikkeling en levering van diensten maakt integraal onderdeel uit van de bilaterale programma's in Afghanistan, Burundi, Zuid-Soedan, Ethiopië, Rwanda, Kenia en Oeganda. Nederland financiert ook multi-donorfondsen van de VN of de Wereldbank, zoals het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* van de Wereldbank (€ 25 miljoen in 2012) en het *Law and Order Trust Fund Afghanistan* van UNDP (€ 10 miljoen in 2012), om de capaciteit op het gebied van overheidsfinanciën, dienstverlening en rechtsstaatontwikkeling te verbeteren. Internationale en lokale partijen kunnen samen optrekken om de verantwoording van de overheid naar haar burgers te versterken, zo bevordert Nederland dialoog en democratische processen in o.a. Burundi, Rwanda en Oeganda, Kenia en Ethiopië. Ook steunt Nederland via het *Netherlands Institute for Multi-party Democracy* meerpartijdialoog, democratie-educatie en trainingen voor politieke partijen.

Doel 5 – Werkgelegenheid en levering van basisvoorzieningen

Zichtbare verbetering van de levensomstandigheden voor mensen draagt bij aan duurzame vrede en herstel van vertrouwen in de samenleving (vredesdividend). Werkgelegenheid en levering van basisvoorzieningen zijn belangrijke voorwaarden voor stabiliteit, omdat ze de voedingsbodemp voor conflicten wegnemen en draagvlak voor stabiliteit creëren (vredesdividend). Het versterken van de economische positie van vrouwen moet daar integraal onderdeel vanuit maken. Het creëren van werkgelegenheid, zowel publiek als privaat, voor jonge mannen kan bijdragen aan het stoppen of voorkomen van conflicten. Voldoende werkgelegenheid is een cruciale voorwaarde voor demobilisatieprogramma's in postconflictsituaties, omdat re-integratie van oud-strijders vaak een grote belemmering vormt voor vrede en stabiliteit. Nederland bevordert de werkgelegenheid in onder meer de landen Burundi, Palestijnse Gebieden, Zuid-Soedan en Afghanistan. Voor de levering van basisvoorzieningen zal ook de synergie met andere speerpunten worden gezocht. Binnen het speerpunt voedselzekerheid wordt werkgelegenheid gecreëerd als onderdeel van duurzame economische oplossingen en is er aandacht voor landrechten, in veel landen een belangrijke bron van conflict. Waar water een belangrijke rol speelt bij onderlinge spanningen kan vanuit het speerpunt stabiliteit worden bevorderd, zoals in Jemen. In landen met grote en onevenwichtige bevolkingsgroei kan vanuit het speerpunt SRGR een bijdrage worden geleverd.

3. Uitgangspunten voor veiligheid en rechtsorde

Conflictgebieden en fragiele staten vragen niet alleen om een inzet op bovengenoemde doelen, maar ook om een andere aanpak van ontwikkelingssamenwerking. In eerdere beleidsnotities zijn daarvoor uitgangspunten geformuleerd². Buitenlandse Zaken wil de vernieuwing van het beleid op vier punten verder uitwerken in samenwerking met betrokken partners:

- A. *Geïntegreerde benadering*: Nederland heeft in het regeerakkoord gekozen voor een geïntegreerde benadering op het gebied van veiligheid en stabiliteit. De complexe problematiek in conflictsituaties vraagt om gelijktijdige interventies op het gebied van veiligheid, rechtsorde, opbouw van instituties en sociaaleconomische ontwikkeling. Allereerst is samenhang tussen o.a. militaire, diplomatieke en

¹ Zie synthesis report «MSP's, service delivery and state institutions», www.psdnetwork.nl.

² Zie notitie veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten, 2008 (kamerstuk 31 787, nr. 31).

ontwikkelingsactiviteiten op internationaal niveau vereist. Daarom zal Nederland in multilateraal verband pleiten voor voldoende coördinatie van activiteiten en voor uitvoering op basis van gezamenlijke strategieën. Maar ook binnen de Nederlandse overheid en met Nederlandse partners is een goede afstemming, al in de planningsfase, van belang. Vanuit het speerpunt zal een gerichte bijdrage worden geleverd aan NAVO, EU of VN-missies¹. Ook zullen de ministeries van Defensie en V&J actief worden betrokken bij de uitvoering van bilaterale veiligheidssector- of justitieprogramma's in partnerlanden. Buitenlandse Zaken zal in nauwe samenwerking met andere departementen haar regierol voor de inzet van deskundigheid in conflictlanden en fragiele staten verder vormgeven, m.n. in de vroege planningsfase (bijvoorbeeld via taakgroepen).

Box 3 Geïntegreerde aanpak in Zuid-Sudan

De Nederlandse inzet in Zuid-Sudan is gestoeld op een geïntegreerde benadering van veiligheid, politieke stabiliteit en ontwikkeling. De diplomatieke inzet is gericht op de onderhandelingen tussen Noord en Zuid. De Nederlandse inzet in Zuid-Sudan volgt drie sporen. Ten eerste, stabiliseren van conflictsituaties door de inzet van UNMISS. Ten tweede, vasthouden van stabiliteit door opbouw van de veiligheidssector via multilaterale organisaties en via de inzet van bilaterale middelen binnen het speerpunt. Ten derde, voorkomen van terugval door aanpak van onderliggende oorzaken, waaronder toegang tot water en land. Daaraan wordt vanuit de speerpunten voedselzekerheid en watersector bijgedragen. Op die manier wordt de Nederlandse personele en financiële bijdrage aan UNMISS afgestemd op de bilaterale inzet, waarbij de ambassade een cruciale rol speelt.

- B. *Preventie en conflictsensitiviteit*: Voorkomen van conflicten is beter vanuit menselijk oogpunt, maar ook economisch efficiënter. Effectieve preventie vraagt vooral om het tijdig onderkennen van problemen, voldoende politieke wil tot actie en lokale partners die ontvankelijk zijn. Op basis van lokale perspectieven, informatie uit (informele) netwerken in de partnerlanden en de uitkomsten van gezamenlijke conflictanalyses wil Nederland de bijdrage vanuit ontwikkelingssamenwerking aan veiligheid en stabiliteit vormgeven. Buitenlandse Zaken zal deze conflictsensitieve benadering verder ontwikkelen binnen het speerpunt veiligheid en rechtsorde en, waar relevant, uitbreiden naar de speerpunten voedselzekerheid, water en SRGR. Gender wordt als een belangrijk onderdeel van de conflictanalyses gezien om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen conflict, fragiliteit, gender en achterlopende prestaties op de millenniumdoelen.
- C. *Flexibiliteit, langdurige betrokkenheid en verantwoorde risico's*: De internationale gemeenschap kan juist vanwege de slechte uitgangspositie in (post)conflictsituaties een belangrijke bijdrage leveren aan stabiliteit en veiligheid. Maar dan moet wel snel en flexibel kunnen worden opgetreden. Ook is langdurige betrokkenheid nodig: De Wereldbank heeft berekend dat opbouw en transformatie van overheidsinstanties tussen de 20–40 jaar duurt². Nederland beschikt met het Stabiliteitsfonds, het Wederopbouwfonds en de kortemissiepool van Nederlandse experts over flexibele instrumenten. Hoewel de resultaten aanzienlijk groter kunnen zijn, geldt ook dat de risico's van werken in conflictgebieden en zwakke staten hoger zijn dan in meer stabiele ontwikkelingslanden. Per situatie moet een goede balans gevonden worden tussen het streven naar resultaten, de bereidheid om risico's te accepteren en de capaciteit om deze te beperken.

¹ Zie antwoorden op vragen Lid Ferrier over koppelen ontwikkelingsmiddelen aan politieke en militaire doelen (kamerstuk 1872)

² World Development Report 2011, Conflict, Security and Development

- D. *Lokale prioriteiten, lokale systemen*: Internationale interventies zullen waar mogelijk nauw moeten aansluiten bij de *needs assessments*, prioriteiten en capaciteiten van lokale actoren (overheden en maatschappelijke actoren). Als de lokale capaciteit in een land gering is, is het stellen van heldere prioriteiten voor het bevorderen van veiligheid en stabiliteit van groot belang. Om lokaal *ownership* te versterken moet vanaf het begin bijgedragen worden aan de opbouw van lokale capaciteiten en is het van belang dat verantwoordelijkheden, wanneer mogelijk, worden overgedragen aan lokale partners. Een goede coördinatie tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp is daarbij cruciaal, waarbij ontwikkelingsorganisaties de opbouw sneller moeten opstarten en de humanitaire hulp, waar mogelijk, moet worden afgebouwd.¹

Box 4 Lokale prestatiegerichte capaciteitsopbouw en basisvoorzieningen Oost-Congo

In het kader van de regionale inzet Grote Meren versterkt Cordaid in Zuid-Kivu op basis van prestatiegerichte financiering de samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties en worden met lokale overheidsinstanties basisvoorzieningen geleverd, zoals gezondheidszorg en wegenonderhoud. Het programma is vernieuwend, omdat de levering niet door externe actoren plaatsvindt, maar door interne actoren op basis van prestatiegerichte indicatoren. Op die manier wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van lokale capaciteiten en systemen. In deze regio is de basisgezondheidszorg, inclusief reproductieve gezondheidszorg, mede dankzij dit project verbeterd en is de kindersterfte verminderd. Ook is door wegen en bruggenonderhoud de lokale bedrijvigheid gestimuleerd. Het project loopt van 2010–2012 en er is € 4,4 miljoen voor beschikbaar.

4. Partners en kanalen

Een bewuste keuze voor partners en kanalen is van groot belang. Effectiviteit is het leidende principe. Het gaat om een goede afweging tussen bilaterale, particuliere en multilaterale partners en kanalen, waarbij de landenspecifieke situatie doorslaggevend is voor de mix van interventies, de kanaalkeuze en de samenwerking met partners. In veel gevallen zal met meerdere partners en via meerdere kanalen moeten worden samengewerkt om een bepaald doel te bereiken.

1. Bilateraal

Nederland zal zich bilateraal inzetten op terreinen die internationaal nog onderbelicht zijn, waar Nederland meerwaarde heeft en op deelreinen waar een overheid-tot-overheid relatie (donor-partnerland) nodig is, zoals bij veiligheid- en justitiesectorhervormingen. Zoals besproken tijdens het AO MJSP's, zijn in de meerjarige strategische plannen op basis van de knelpunten voor veiligheid en rechtsorde uit de landenanalyse de prioritaire doelen voor de bilaterale landenprogramma's vastgesteld. De bilaterale inzet concentreert zich op een beperkt aantal partnerlanden en regio's:

- In de profiel 2 landen Afghanistan, Burundi, Jemen, Palestijnse Gebieden en Zuid-Soedan kiest Nederland voor een brede benadering gericht op vrede, veiligheid en ontwikkeling. Het speerpunt veiligheid en rechtsorde staat centraal, maar vanuit de andere speerpunten kan ook een belangrijke bijdrage worden geleverd aan vrede en veiligheid op basis van een conflictsensitieve benadering van ontwikkelingsactiviteiten.

¹ Zie beleidskader humanitaire hulp (kamerstuk 32 605, nr. 64).

- Bij vijf landen in profiel 1 en 3 is op basis van de landenanalyse gekozen voor een thematische benadering van veiligheid en rechtsorde. Dit betreft de landen Ethiopië, Indonesië, Kenia, Oeganda en Rwanda, waar Nederland een gerichte bijdrage zal leveren aan veiligheid en rechtsorde.
- In overige landen kan, waar nodig, vanuit centrale middelen een katalytische bijdrage worden geleverd aan veiligheid en stabiliteit.

Daarnaast zal Nederland bijdragen aan het bevorderen van veiligheid en stabiliteit in een viertal regio's: Grote Meren, Hoorn van Afrika, Midden-Amerika en de regio Afghanistan-Pakistan. In de Kamerbrief over de regionale benadering (kamerstuk 32 605, nr. 62) is de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking uiteengezet.

2. Particulier

Maatschappelijke organisaties spelen een essentiële rol bij de levering van sociale voorzieningen en bij het vormgeven van de dialoog tussen overheid en bevolkingsgroepen. Deze organisaties kunnen ook als geen ander als onafhankelijke actor dialoog en sociale cohesie binnen de samenleving versterken. Maatschappelijke organisaties hebben ook een belangrijke rol bij het signaleren van fricties in de samenleving, in het kader van preventie. Het bedrijfsleven kan een rol spelen bij het creëren van economische kansen en werkgelegenheid. Concrete doelen die Nederland in samenwerking met haar partners nastreeft:

- Het leveren van een bijdrage aan de opbouw en de versterking van het maatschappelijk middenveld in partnerlanden als bouwsteen voor armoedevermindering via de MFS-allianties voor fragiele staten *Communities of Change; Freedom from Fear; Dutch Consortium for Rehabilitation; Connect Now*.
- Ondersteunen van maatschappelijke organisaties voor de prioritaire doelen voor veiligheid in de partnerlanden en de regio's Afghanistan/Pakistan, het Grote Meren gebied, Hoorn van Afrika, de regio Midden-Amerika en Colombia. Op basis van het Standaardkader Ontwikkelingssamenwerking is daarvoor binnen de tender wederopbouw per jaar € 30 miljoen beschikbaar, waarvan € 10 miljoen voor activiteiten in Zuid-Soedan.
- Versterking van de politieke en economische rol van vrouwen bij vredes- en wederopbouwprocessen. Via het tweede Nationaal Actieplan 1 325 heeft het ministerie € 2 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor activiteiten in 6 focuslanden op het thema politieke participatie en leiderschap van vrouwen. Voor de Arabische regio is er ook € 2 miljoen per jaar beschikbaar.
- Meer economische kansen en werkgelegenheid via maatschappelijke organisaties en de inzet van het bedrijfsleven instrumentarium in samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven. PSI+ en ORIO zijn goedlopende programma's waarmee lokaal bedrijfsleven in fragiele staten wordt ondersteund.
- Verbeterde kennisopbouw, uitwisseling en toepassing door kenniscentra, maatschappelijke organisaties, de private sector en overheidsinstanties op het gebied van veiligheid en rechtsorde. In 2012 zal Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met partners een kennisplatform¹ opzetten voor het speerpunt veiligheid en rechtsorde, voortbouwend op bestaande netwerken, zoals het netwerk Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling en netwerken op het gebied van rechtsstaatontwikkeling.

¹ Zie kennisbrief (kamerstuk 32 605, nr. 61).

3. Multilateraal

Internationaal leiderschap en effectieve samenwerking is van groot belang om een antwoord te kunnen bieden op de complexe problematiek in fragiele staten en conflictgebieden. Multilaterale organisaties bieden ook de mogelijkheid voor het maken van internationale afspraken op het gebied van het mondiale vraagstuk «vrede & veiligheid». De voordelen van multilaterale samenwerking zijn schaalvoordelen en coördinatie, het politieke gewicht, de betere garantie voor structurele inzet op de lange termijn en verdeling van lasten en risico's. Nederland zal scherpe keuzes maken voor het gericht versterken van leiderschap en capaciteit van internationale organisaties op het gebied van vrede, veiligheid en rechtsorde.

- A. *Europese Unie*: Nederland ziet een belangrijke rol voor de EU op het gebied van vredesopbouw en conflictpreventie. De oprichting van de *European External Action Service* (EEAS) biedt kansen voor een meer geïntegreerde inzet van de EU. Op Europees niveau heeft het EU Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) een belangrijke groei doorgemaakt met civiele missies op het gebied van politie en justitiehervorming. Concrete resultaten die Nederland binnen de EU nastreeft zijn:
- meer samenhang tussen EU-instellingen en EU-lidstaten in een aantal landen, waaronder in Zuid-Soedan, o.a. via *joint programming*;
 - betere inbedding van de benadering voor (post)conflictlanden in het «reguliere» EU ontwikkelingsamenwerkingsbeleid via overeenstemming over (onderdelen van) een actieplan «conflict en fragiliteit»;
 - betere samenwerking binnen Europese civiele missies op het gebied van veiligheidssector- en justitiehervormingen, o.a. via *joint SSR strategy*;
 - uitvoering door de EU van de EU Comprehensive Approach on the implementation of UNSCR 1325 & 1820.
- B. *Verenigde Naties*: De VN heeft het wereldwijde mandaat voor vredeshandhaving en vredesopbouw. Nederland ziet graag een sterke VN op het gebied van vrede en veiligheid die het brede internationale politieke kader aangeeft en in de eerste postconflictfase flexibel opereert. Nederland wil via beleidsbeïnvloeding, beperkte financiële ondersteuning en personele inzet een gerichte bijdrage leveren aan de meest betrokken organisaties en fondsen, i.e. *Department for Peacekeeping Operations*, *Department of Political Affairs*, UNDP en het Vredesopbouwfonds (PBF) vanuit het oogpunt van een geïntegreerde benadering. Nederland zal daarbij gebruik maken van het lidmaatschap van de VN-vredesopbouwcommissie (PBC) in 2012–2013. Concrete resultaten die Nederland binnen de VN nastreeft zijn:
- implementatie van de geïntegreerde benadering voor vredeshandhaving en vredesopbouw, conform de afspraken in relevante VN-rapporten;
 - meer VN-capaciteit op het gebied van bemiddeling in vredesprocessen, conflictpreventie, veiligheidssectorhervormingen en rechtsstaatontwikkeling;
 - grotere consensus binnen de VN over de doelen in de *New Deal* en implementatie van de uitgangspunten door VN-organisaties, waarbij aansluiting zal worden gezocht bij de discussie over de MDG's post-2015;
 - onderwijs speelt een specifieke rol bij vredesopbouw¹, daarom ondersteunt Nederland, cf. de toezegging aan de Eerste Kamer (32 500 V, T01349) het vernieuwde programma van UNICEF, waarin onderwijs wordt ingezet om de menselijke veiligheid en sociale

¹ Zie beleidsreactie IOB-doorlichting «basic education» (kamerstuk 32 271, nr. 4).

cohesie in 10 conflictlanden te bevorderen (€ 30 miljoen voor 2012).

- C. *Wereldbank*: De Wereldbank vervult een belangrijke rol bij het genereren van vredesdividend en bij de economische wederopbouw en het creëren van een goed investeringsklimaat. Nederland steunt een stevige rol van de Wereldbank in (post)conflictlanden en fragiele staten, cf. de aanbevelingen van het World Development Report 2011 «Conflict, Security and Development». Concrete resultaten die Nederland binnen de Wereldbank nastreeft zijn:
- meer capaciteit in het veld, o.a. via de decentralisatie van bevoegdheden naar het «centre of excellence» voor conflictlanden in Nairobi;
 - meer en flexibelere inzet van IDA fondsen in fragiele landen; indien opportuun kan Nederland via het *State and Peace Building Fund* een snelle betrokkenheid van de Wereldbank in conflictgebieden ondersteunen;
 - kortere procedures voor inzet in fragiele staten door risicoresultaten kaders voor fragiele en conflictlanden aan te passen;
 - versterken van de partnerschappen met de VN, regionale organisaties en donoren op basis van uitwisselingen, detachering en *joint offices*.
- D. *NAVO*: Op Trans-Atlantisch niveau wordt in het nieuwe NAVO Strategisch Concept het belang van een geïntegreerde veiligheidsbenadering en samenwerking met partners onderstreept. De verantwoordelijkheid voor wederopbouwactiviteiten ligt in beginsel bij lokale autoriteiten, VN, Wereldbank en/of NGO's, maar indien die niet aanwezig is of er sprake is van onveilige situaties kan de NAVO civiele taken tijdelijk ondersteunen. Concrete resultaten die Nederland binnen de NAVO nastreeft:
- binnen de NAVO, waaronder het Duits-Nederlands legerkorps, is er meer draagvlak voor civiel-militaire samenwerking en geïntegreerde planning;
 - civiele planning wordt vanaf het begin in het militaire besluitvormingsproces betrokken;
 - Nederland gaat samen met Spanje door met de succesvolle halfjaarlijkse training: «*A Comprehensive Approach to Gender in Operations*», zo mogelijk aansluitend bij opleidingsprogramma's van de EU, VN en/of NAVO.

5. Financiële middelen, resultaten & evaluatie

Een indicatief financieel overzicht van de financiële middelen is hieronder bijgevoegd. Resultatenrapportage zal plaatsvinden op basis van de resultaatketens van de meerjarige strategische plannen en de rapportageverplichtingen van internationale en maatschappelijke partners. Er zal tussentijdse rapportage plaats vinden over behaalde resultaten binnen het speerpunt veiligheid en rechtsorde. In 2013 zal het IOB een doorlichting uitvoeren van doelstelling 2.05 «Veiligheid, rechtsorde en goed bestuur» (voorheen: Regionale stabiliteit) uit de Memorie van Toelichting, waar ook de inzet op het speerpunt veiligheid en rechtsorde deel van uitmaakt.

Box 5 Financiële middelen speerpunt veiligheid en rechtsorde in 2012

Voor het speerpunt veiligheid & rechtsorde zal een bedrag van € 127,5 miljoen decentraal beschikbaar worden gesteld voor de 10 partnerlanden met het speerpunt veiligheid en rechtsorde:
Afghanistan: € 36,3 miljoen
Burundi: € 5,0 miljoen
Ethiopië: € 5,2 miljoen

Indonesië € 6,9 miljoen
Jemen: € 2,9 miljoen
Kenia: € 7,2 miljoen
Oeganda: € 8,8 miljoen
Palestijnse Autoriteit: € 11,5 miljoen
Rwanda: € 9,0 miljoen
Zuid-Soedan: € 34,9 miljoen
Vanuit centrale middelen zal via het Stabiliteitsfonds en het
Wederopbouwfonds resp. € 58 miljoen en € 57,4 miljoen worden
besteed aan bevordering van vrede, veiligheid en rechtsorde.