

THEORY OF CHANGE voor het speerpunt Veiligheid & Rechtsorde

CONTEXT: landen die het op eigen kracht niet of moeizaam lukt om uit fragiliteit en conflict te komen, en die daardoor stilstaan of terugvallen in hun ontwikkeling. Circa ¼ van de wereldbevolking en de helft van de extreem arme mensen woont in dergelijke landen (bron: OESO/DAC).

We constateren dat deze landen worden gekenmerkt door wisselende combinaties van de volgende factoren:

- Lage graad van sociale cohesie tussen burgers/bevolkingsgroepen
- Ongelijke verdeling van macht, afwezigheid van een bestuur dat door alle bevolkingsgroepen als legitiem wordt ervaren. Uitoefening van staatsmacht in het belang van een kleine politiek-economische elite
- Een (gedeeltelijk) machtsvacuüm waarin verschillende groepen strijden om dominantie en waarvan radicale en criminele groeperingen profiteren
- Gebrekkige transparantie en accountability van (overheids)instanties, verstengeling van formele structuren met informele machtspatronen
- Ontbreken van een geweldsmonopolie van de staat, of de inzet van geweld door de overheid tegen de eigen burgers.
- Instituties in de justitieketen en veiligheidssector die niet of versnipperd en ongecoördineerd werken
- Ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen
- Afwezigheid van effectieve politieke, sociale of juridische mechanismen om geschillen vreedzaam op te lossen
- Een zwak maatschappelijk middenveld
- Ongelijke toegang van bevolkingsgroepen tot (schaarse) natuurlijke hulpbronnen, werk, basisvoorzieningen, diensten en welvaart
- Structurele (horizontale) uitsluiting van groepen op etnische, religieuze, sociale, politieke of andere gronden
- Een zwakke, eenzijdige economie. Een groot deel van de bevolking is werkloos en/of afhankelijk van de informele economie
- Mobilisatie van onvrede onder de bevolking door strijdende groeperingen
- Historische bagage
- Negatieve internationale of regionale invloeden en ‘spill-over’ van veiligheidsrisico’s naar de regio en derde landen
- Kwetsbaarheid voor externe schokken (ecologisch, economisch, instroom van vluchtelingen)

Hoewel een deel van deze factoren buiten het domein van veiligheid & rechtsorde ligt, zien wij de kern van het probleem als een situatie van ernstige maatschappelijke tegenstellingen die zich vertalen in en/of aangewakkerd worden door een verstoorde relatie tussen overheid en burger. Of: het ontbreken van stabiliteit die gebaseerd is op legitieme instituties.

De contextanalyse leidt tot de volgende doelstelling van ons beleid:

OVERKOEPELEND DOEL: het bevorderen van “legitieme” stabiliteit in fragiele landen ter oplossing en voorkoming van gewelddadig conflict, bescherming van mensen en als basis voor duurzame ontwikkeling

AANNAMES

Voor stabiliteit die gebaseerd is op brede legitimiteit achten wij de volgende zaken nodig: - De veiligheid van mensen als centraal uitgangspunt, niet de veiligheid van staten - Staatsopbouw op basis van een sociaal contract tussen overheid en bevolking - Bevorderen van inclusiviteit: geen uitsluiting van mensen/groepen en een betere balans tussen de belangen van elites en het publieke belang - Het bevorderen van sociale cohesie: het vertrouwen tussen bevolkingsgroepen onderling en de bereidheid samen te werken en te delen - Politieke, sociale en juridische mechanismen voor vreedzame oplossing van conflicten - Een verantwoordelijk optreden van de internationale gemeenschap bij het helpen versterken van benodigde capaciteiten van overheden en in de samenleving, op basis van solide contextanalyse				
Meer specifiek nemen wij aan dat onze vijf beleidsdoelen bijdragen aan legitieme stabiliteit met een duurzaam karakter, want:				
-Veilige burgers dragen bij aan de stabiliteit en ontwikkeling van de samenleving. In een veilige samenleving kunnen burgers zich ontplooiën. - Een formele veiligheidssector die de bescherming van burgers centraal stelt geniet legitimiteit. Een geweldsmonopolie van de overheid is daartoe een voorwaarde.	-Burgers hebben toegang tot recht (formele en informele instituties) als vreedzaam alternatief voor conflict en als middel om de staat ter verantwoording te roepen. - Als na conflict of dictatuur de daders van misdrijven en mensenrechtenschendingen worden vervolgd en slachtoffers gecompenseerd helpt dit verzoening te bewerkstelligen en herhaling te voorkomen.	-Politieke vertegenwoordiging en inspraak in besluitvorming vermindert uitsluiting en de prikkel tot gewapende strijd want mensen voelen zich gehoord. - In de politieke arena kunnen kwesties van toegang en macht vreedzaam worden opgelost. - Door brede deelname aan vredesbesprekingen kan een meer divers en robuust palet aan oplossingen in beeld komen.	- Overheidsinstellingen die de belangen van burgers dienen krijgen het vertrouwen van de burger. - Inspraak en tegenmacht zijn noodzakelijk om de legitimiteit van een systeem te vergroten en bevorderen dat gezagsdragers verantwoording afleggen. - Bestrijding van corruptie en van misbruik van staatsmacht draagt bij aan effectiever optreden en legitimiteit van overheden en reduceert hulpafhankelijkheid.	- Als in prioritaire basisbehoeften wordt voorzien vermindert onvrede. - Uitzicht op werk vermindert de neiging (vnl. onder jongeren) om deel te nemen aan conflict. - Productie en handel kunnen bijdragen aan een verbeterde relatie tussen rivaliserende groepen. - Gelijke toegang tot diensten en een evenredige verdeling van schaarse hulpbronnen dragen bij aan gevoelde rechtvaardigheid bij burgers. - Een overheid die dit faciliteert geniet legitimiteit.

Ter bereiking van het overkoepelende doel richt het V&R-beleid zich op vijf onderling samenhangende beleidsdoelen of resultaatgebieden:				
1. Veiligheid van burgers	2. Functionerende rechtsorde	3. Inclusieve politieke processen	4. Legitieme en capabele overheid	5. Wederopbouw van werkgelegenheid en sociale dienstverlening
DE VIJF BELEIDSDOELEN UITGEWERKT IN SUBDOELEN				
- Publieke instanties belast met veiligheid werken vanuit de veiligheids-behoefte van burgers (mannen en vrouwen), zijn in staat burgers te beschermen tegen geweld (repressie) maar ook om	- Overheidsorganen binnen de justitieketen (statelijk en niet-statelijk) vervullen hun kerntaken naar behoren waarbij de behoeften van burgers, inclusief kwetsbare groepen, centraal staan en geen groepen worden	- Overheid en burgers, inclusief civil society, zijn in staat om door inclusieve processen of vredesdialogoog conflict te voorkomen en op te lossen. - Politieke besluitvormings-processen worden ingericht	- (lokale) overheidsinstituties vervullen hun kerntaken naar behoren waarbij de behoeften van burgers centraal staan en geen groepen worden uitgesloten. - Overheden geven ruimte	- Toegang tot werkgelegenheid wordt vergroot op een wijze die bijdraagt aan een positieve relatie tussen burgers en overheid (op verschillende niveaus) en/of bevolkingsgroepen

geweld te voorkomen (preventie). - Burgers, maatschappelijke actoren, informele instituties en (lokale) overheden werken samen aan veiligheid en het voorkomen van gewelddadig conflict en terreur. -De internationale gemeenschap ondersteunt (lokale) overheden en gemeenschappen in het beperken van concrete veiligheidsrisico's voor burgers, inclusief risico's als wapenbezit en mijnen.	uitgesloten. - Instituties binnen de justieketen werken nauw samen in een justitiesysteem en leggen intern en extern verantwoording af over hun functioneren. - Na afloop van een conflict of dictatuur worden mensenrechtenschendingen en misdrijven jegens de bevolking geadresseerd en wordt gewerkt aan verzoening tussen verschillende groepen in de samenleving (transitional justice).	op inclusieve wijze met ruimte voor belangen van alle relevante stakeholders. - Gemarginaliseerde groepen zijn in staat voor hun belangen op te komen.	voor inspraak en leggen verantwoording af. - Grootschalige corruptie en misbruik van publieke macht worden zichtbaar beteugeld door verbetering van transparantie en het tegengaan van straffeloosheid.	onderling. - Er wordt voorzien in basisbehoeften op een wijze die bijdraagt aan legitimiteit van de overheid en/of aan sociale cohesie. - Afhankelijkheid van humanitaire hulp wordt verminderd doordat de meest kwetsbare groepen meer zelfredzaam zijn geworden.
---	---	---	--	--



PROGRAMMATISCHE UITGANGSPUNTEN VOOR DE NEDERLANDSE INZET OP HET SPEERPUNT V&R
De basis voor externe interventie is gelegen in humanitaire motieven, de internationale verantwoordelijkheid voor het beschermen van burgers, de hoge kosten van niet-ingrijpen en de eigen veiligheidsbelangen. Externe interventie kan een betekenisvolle, maar slechts bescheiden bijdrage leveren aan de beoogde veranderingsprocessen. Dat geldt te meer voor Nederland als kleine speler; daarom stemmen vrijwel iedere inzet internationaal af. De programmatische uitgangspunten zijn integraal onderdeel van het bewerkstellingen van de doelen. - Geïntegreerde benadering : De complexiteit van fragiele en conflictsituaties vergt een multidisciplinaire inspanning die politieke dialoog, ontwikkelingssamenwerking (hulp en handel), mensenrechten- en internationaal rechtsordebeleid en het bredere veiligheidsbeleid samenbrengt. - Aansluiting bij internationale afspraken : Nederland steunt en draagt actief bij aan internationale richtlijnen als de OESO/DAC <i>Principles for good international engagement in fragile states and situations</i>, en de <i>'New Deal for engagement in fragile states'</i>. Deze afspraken betreffen operationele uitgangspunten als <i>do no harm</i>, de wenselijkheid van een lange-termijn aanpak, nadruk op lokale context, prioriteiten en systemen (<i>ownership</i>) en mutual accountability van overheid en donoren. De <i>New Deal</i> bevat ook inhoudelijke afspraken over gezamenlijke inzet op vijf <i>Peace & State building Goals</i>, die sterk overeenkomen met de V&R-doelen. NL hecht daarbij aan een kritische politieke dialoog met partneroverheden in fragiele staten. Een apart doel op het gebied van vrede en veiligheid in de Post-2015 agenda moet bredere consensus over te bereiken doelen mobiliseren. - Contextspecifieke en conflictsensitieve aanpak met oog voor de gender-dimensie: iedere context vraagt een eigen aanpak. Blue-prints worden vermeden. Goede contextanalyses als basis voor interventies zijn essentieel, waaronder analyses van de oorzaken van conflict en genderanalyses, en een analyse van lokale prioriteiten. De behoeften van burgers, met name de meest kwetsbare groepen, moeten daarbij centraal staan. Er wordt samengewerkt met partners op verschillende niveaus (lokaal/centraal). - Belang van preventie: conflict voorkomen is beter dan achteraf bestrijden. De eerste stap is het tijdig signaleren dat escalatie van conflict dreigt. Nederland steunt internationale initiatieven op het gebied van <i>early warning</i> en <i>early response</i>, en capaciteit voor preventie in fragiele landen (in de samenleving en bij overheden). - Flexibele kanaalkeuze en financiering - Financiering verloopt via verschillende kanalen, afhankelijk van de specifieke context. We zien een belangrijke rol voor internationale organisaties/het multilaterale kanaal (EU, VN, Wereldbank) voor grootschalige en regionale (wederopbouw)programma's en bij het faciliteren van (track 1) vredesbesprekingen, vanwege hun brede presentie, coördinerende mandaat en (bij VN) onafhankelijke karakter. We vinden Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties het best gepositioneerd voor het versterken van organisaties in partnerlanden voor lobby en advocacy, om te zorgen dat de stem van burgers (kwetsbare groepen) voldoende wordt gehoord in processen van vredes-, staats en wederopbouw, en om op lokaal niveau impact te bereiken. Waar een overheid voldoende effectief en inclusief te werk gaat kan rechtstreekse bilaterale financiering plaatsvinden, aangevuld met politieke dialoog. Nederland ziet een belangrijke rol van de private sector voor het creëren van werkgelegenheid, ook in fragiele staten. Om flexibele inzet mogelijk te maken gaat (bij strategische uitvoeringspartners) de voorkeur uit naar meerjarige programmering op hoofdlijnen. De inzet van Nederland vindt plaats in tien partnerlanden maar ook daarbuiten, en is steeds afhankelijk van een specifieke afweging over toegevoegde waarde. - Kennisagenda – Nederland werkt samen met (uitvoerings)partners en kennisorganisaties aan het vermeerderen en verspreiden van inzichten over processen en factoren die relevant zijn voor het bereiken van de V&R-beleidsdoelen, en aan het systematiseren van monitoringsraamwerken, zodanig dat deze in staat zijn niet alleen kwantitatieve maar ook kwalitatieve resultaten te meten.



ACTIVITEITEN VAN UITVOERENDE ORGANISATIES EN DAARBIJ BEHORENDE AANNAMES				