



# STABILISATIE EN DESTABILISATIE- PREVENTIE

HOE DE PROGRAMMA'S JLOS EN  
JRLOS DE WEG WIJZEN NAAR  
STABIEL VREDESBELEID

Evert te Winkel  
Apeldoorn // mei 2024



**Perspectief**

ChristenUnie-jongeren



# A. VOORWOORD

Het voorliggende rapport analyseert hoe de ChristenUnie vanuit haar waarden concrete stappen kan zetten richting vrede. Naast een theoretische reflectie wordt er nadrukkelijk gekeken naar bestaande programma's in Oeganda en Rwanda waar Nederland bij betrokken is. Dit rapport is geschreven vanuit de Werkgroep Buitenlandse Zaken van Perspectief. De visie is die van de auteur en alleen de auteur is verantwoordelijk voor de opvattingen en eventuele fouten in dit rapport.

Apeldoorn, mei 2024

*Evert te Winkel*

# B. MANAGEMENTSAMENVATTING

Nederland heeft duidelijk belang bij het streven naar stabiliteit in landen in de nabijheid van de Europese Unie en in landen nabij cruciale handelsroutes. Om stabiliteit in landen met de dreiging van instabiliteit te behouden of te vergroten is nodig wat het Kabinet een geïntegreerde benadering noemt, waarbij corruptiebestrijding, de opbouw van instituties, vertrouwensherstel in de overheid en bestrijding van mensenrechtenschendingen bij elkaar horen. Deze aanpak wordt onder andere zichtbaar in twee langjarige programma's in Oeganda en Rwanda, de bespreking hiervan vormt de kern van dit rapport. Dergelijk beleid pas ook heel goed bij kernwaarden van Perspectief en van de ChristenUnie zoals het bevorderen van vrede en recht, daarom adviseert dit rapport om hier nadrukkelijk op in te zetten. Daarnaast wordt een aantal specifieke aanbevelingen gedaan en worden er lessen getrokken op basis van deze projecten en theoretische reflectie daarop.

# C. PUNTSGEWIJZE AANBEVELINGEN

- Streef naar een gezamenlijk fonds voor stabilisatieprogramma's met per ontvangend land een eenkoppige leiding.
- Zorg voor langdurig financieel commitment vanuit een of meer donorlanden.
- Zorg voor langdurig inhoudelijk commitment vanuit de Tweede-Kamerfractie voor stabilisatieprojecten, ook over Kamerperiodes heen.
- Zorg voor langdurig commitment van personeel op hoge diplomatieke posten voor effectieve relaties.
- Geef de regering de ruimte om snel te reageren op wijzigende omstandigheden.
- Controleer op meetbare indicatoren.
- Prioriteer belangen voor Nederland en de EU, zoals in noord-Afrika en langs handelsroutes.
- Werk samen met NGO's om de kennis over netwerken in ontvangende landen te vergroten.
- Steun projecten die de ontvangende bevolking mee laten werken en eigenaarschap bieden.
- Focus op het terugdringen van corruptie en herstel van vertrouwen in de overheid.
- Bied trainingen op het vlak van open source onderzoek en ICT en voorkom dat die capaciteiten tegen politieke tegenstanders worden gebruikt.
- Gebruik de Nederlandse expertise in ICT zo effectief mogelijk om (regionale) handel te bevorderen, corruptie te bestrijden en transparantie te verbeteren.
- Zorg binnen een stabilisatieteam voor voldoende expertise rondom de interne politieke dynamiek van een land.
- Werk samen met de ontvangende landen aan een coherente boodschap en aan coherente doelstellingen voor de langere termijn.
- Hoewel instabiele landen voor een groot deel overeenkomende problematieken kennen, zijn niet overal dezelfde mensen kwetsbaar. Bevraag de beleidsmakers of de bescherming van de meest kwetsbaren inderdaad verwezenlijkt wordt.

## D. AFKORTINGEN

<b>CSDP</b>	Common Security and Defense Policy
<b>CVR</b>	Community Violence Reduction
<b>DDR</b>	Disarmament, Demobilisation and Reintegration
<b>EDPRS I + II</b>	Economic Development and Poverty Reduction Strategy, Rwandese deelplannen tot en met 2017
<b>EUAM</b>	European Advise Mission
<b>IS/ ISIS</b>	Islamic State (in Syria and Iraq)
<b>JLOS</b>	Justice, Law and Order Sector
<b>JRLOS</b>	Justice, Reconciliation, Law and Order Sector
<b>KRG</b>	Kurdish Regional Government
<b>LRA</b>	Lord's Resistance Army
<b>MINUSMA</b>	Multi-dimensionale geïntegreerde stabilisatiemissie in Mali (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali)
<b>MJSP</b>	Meerjarig strategisch plan
<b>NGO</b>	Non-Governmental Organization
<b>NST 1</b>	National Strategy for Transformation, Rwandese deelplannen sinds 2018
<b>OS</b>	Ontwikkelingssamenwerking
<b>RLP</b>	Refugee Law Project
<b>SDG's</b>	Sustainable Development Goals
<b>SDP</b>	Strategic Development Plan, Oegandese deelplannen van JLOS vanaf deel IV
<b>SIP</b>	Strategic Investment Plan, Oegandese deelplannen van JLOS tot en met deel III
<b>SSR</b>	Security Sector Reform
<b>UHRC</b>	United Human Rights Council
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>WAM</b>	Weapons and Ammunition Management
<b>WOB</b>	Wet openbaar bestuur (inmiddels vervangen door de WOO: Wet open overheid)

# INHOUDSOPGAVE

<b>A. VOORWOORD</b>	<b>02</b>
<b>B. MANAGEMENTSAMENVATTING</b>	<b>02</b>
<b>C. PUNTSGEWIJZE AANBEVELINGEN</b>	<b>02</b>
<b>D. AFKORTINGEN</b>	<b>03</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>05</b>
Opbouw van het rapport	05
Doel van het rapport	06
Methode	06
<b>2. VERKENNING VAN HET PROBLEEM</b>	<b>08</b>
Structuuroorzaken van het probleem	09
Welke belangen heeft Nederland?	11
Nederland en Europa hebben een ereschuld	12
<b>3. INVENTARISERING VAN OPLOSSINGEN</b>	<b>13</b>
DDR	13
SSR en de conclusies van Governing Security After War	14
<b>4. WAT DOET NEDERLAND AL OP DIT VLAAK?</b>	<b>17</b>
Anti-IS-coalitie en Strategisch Kompas	17
De contexten van Oeganda en Rwanda	19
Oeganda	20
Rwanda	21
<b>5. CONCLUSIES</b>	<b>24</b>
Reflectie op andere politieke visies in Nederland	25
<b>AANBEVELINGEN</b>	<b>26</b>
Over de financiering	26
Overige aanbevelingen	27
<b>BRONNEN</b>	<b>28</b>
Online documenten	28
Attributie	29
<b>OVER DE AUTEUR</b>	<b>30</b>

# 1. INLEIDING

Politieke en maatschappelijke problemen komen zelden alleen. Dat geldt zeker voor een groot aantal kleinere landen in Afrika, Zuid-Amerika, het Midden-Oosten en Azië, landen die niet de geopolitiek beheersen maar eerder door de grote spelers beheerst worden, en die te maken hebben met voortdurende politieke instabiliteit en geregeld zelfs conflict. Te denken valt aan landen als Syrië, Ethiopië, Jemen, Afghanistan, de Filipijnen, Somalië en Libië. Deze politieke instabiliteit en ook de daarbij komende conflicten hebben impact op Nederlandse politieke en economische betrekkingen met deze landen, hebben de neiging zich naar omliggende landen uit te breiden, storen handel en brengen vluchtelingenstromen op gang. Ook vergen deze conflicten vaak externe inmenging, bijvoorbeeld van een VN-vredesmacht, om mensenrechtenschendingen te voorkomen, of vaker nog komt die externe inmenging pas na ernstige mensenrechtenschendingen. Naast deze pragmatische redenen om als Nederland deze situaties mee te nemen in buitenlandbeleid is er nog de principiële reden dat de ChristenUnie ook via het buitenlandbeleid een lichtend licht wil zijn. Het doel is de noodzaak van militaire ingreep te vermijden en juist via diplomatieke bijdragen vrede te bevorderen.

In dit rapport wordt onderzocht hoe de politieke instabiliteit zoals hierboven beschreven voorkomen kan worden en hoe kwetsbare landen stabiel(er) gemaakt kunnen worden. Hiervoor is een veelomvattende en langdurige benadering nodig, samen met deze landen zelf, die juist het vermijden van gewelddadigheden tot speerpunt heeft. Bij een tweetal langjarige programma's in Rwanda en Oeganda heeft Nederland hierin samen met deze landen al goede stappen gezet. In dit rapport bestudeer ik de Nederlandse doelen van deze programma's en een deel van de activiteiten hierin, ik bespreek ook documenten over Nederlandse bijdragen elders, ik kijk naar waarom dit soort programma's zo belangrijk is, en bespreek eventuele knel- en verbeterpunten. De besproken programma's zijn JRLOS in Rwanda en JLOS in Oeganda. Ik geef enkele aanbevelingen voor zowel de Tweede-Kamerfractie van CU als voor de CU-fractie in het Europees Parlement. Ook kijk ik naar mogelijke alternatieve opvattingen binnen de Nederlandse politiek en hoe ook andere partijen overtuigd kunnen worden van de best mogelijke aanpak. Uit dit kleine onderzoekje blijkt dat Nederland al veel doet op dit vlak en dat mogelijke verbeterpunten soms heel gedetailleerd van aard zijn, terwijl andere verbeterpunten juist vragen om een meer Europese of in ieder geval multilaterale visie.

Dit rapport komt voort uit een reflectie die ik schreef voor de Werkgroep Buitenlandse Zaken van politieke jongerenorganisatie Perspectief. Na belangrijke vragen en opmerkingen van toenmalig voorzitter en Wouter-Jan de Graaf is het uitgegroeid tot het huidige document. Voor het meedenken door hem en van andere werkgroepleden ben ik veel dank verschuldigd.

## OPBOUW VAN HET RAPPORT

Het voorliggende rapport is opgebouwd uit een verkenning van het probleem, waarna gekeken wordt naar de belangen van Nederland. Die twee elementen samen vormen de opstap naar een voorzichtige zoektocht naar oplossingen. Vanuit die oplossingen kijk ik naar de al bestaande Nederlandse inzet, waarbij JRLOS en JLOS samen de meeste aandacht krijgen. Deze inventarisatie is verre van compleet, maar geeft wel een beeld van het beleid dat Nederland al langere tijd voert. Het laatste deel van het rapport bestaat uit een aantal aanbevelingen en een kleine reflectie op hoe deze aanpak past in andere politieke visies.

## DOEL VAN HET RAPPORT

Nederland heeft als klein handelsland belang bij stabiliteit en vrede, in eerste instantie binnen de EU, dan aan de grenzen van de EU en in de rest van de wereld. Binnen de specifieke context van kleine instabiele staten zijn er beleidsmaatregelen mogelijk in samenwerking met partners en de desbetreffende landen om stabiliteit te vergroten. In reactie op vragen over de OS-inzet in de Sahel, Soedan en Ethiopië geeft het Kabinet aan hier een holistische benadering in voor te staan, die ook in mijn rapport leidraad is [1]:

“De geïntegreerde benadering is de werkwijze waarmee Nederland en de EU zo doeltreffend mogelijk de beschikbare instrumenten van het buitenlands- en veiligheidsbeleid bevorderen, in samenwerking met de lokale overheid, internationale organisaties en andere (maatschappelijke) partners. Een aanpak wint aan effectiviteit als op terreinen van defensie, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, politie, justitie en handel gecoördineerd wordt opgetreden. Dat betekent onder meer dat de gezamenlijke inzet bijdraagt aan conflictpreventie en het beëindigen van conflict, bestrijding van de grondoorzaken van conflict, het voorkomen en tegengaan van mensenrechtenschendingen en het respecteren van internationaal recht, waaronder internationaal humanitair recht.”

In de beantwoording worden verder MINUSMA (de VN-vredesmissie in de Sahel) besproken, de basisdienstverlening zoals toegang tot recht, perspectief voor jongeren, vrouwen en meisjes en professionalisering van verbeterde accountability van de veiligheidssector. [2] De directe veiligheidssituatie is dus de aanleiding, maar deze aanpak is duidelijk veel omvattender dan alleen het tegengaan van geweld. Een visie op menselijke waardigheid zoals die ook bij Wolterstorff (zie verderop) en anderen in de calvinistische traditie gevonden kan worden komt hiermee overeen. In dit rapport bespreek ik stabiliteitsvergroten en -beperkende oorzaken, maar ook huidige beleidsmaatregelen en mogelijke beleidsrichtingen die ik als als waardevolle exploratiemogelijkheden zie. Doel hiervan is om diplomatie en veiligheidsbeleid binnen de ChristenUnie van extra input te voorzien en het zo meer focus te geven. Cruciaal daarvoor is dat er los van militaire actie veel veiligheidsbeleid mogelijk is en dat slechts beperkt voor het voetlicht komt. Tegelijkertijd kijkt het rapport nadrukkelijk naar wat er al wel gebeurt, om zo te voorkomen dat het een puur in theorie gefundeerde idealistische analyse wordt.

## METHODE

Dit rapport kijkt naar wat er al gebeurt op het vlak van wat hier gekarakteriseerd wordt als stabilisatie en destabilisatiepreventie en hoe dit verbeterd kan worden. De redelijk basale onderzoeksvraag daarvoor is: Hoe kan Nederland het destabiliseringspreventiebeleid verbeteren en welke invloed kan de ChristenUnie daarop uitoefenen? Daarvoor wordt in de eerste plaats gekeken naar programma's zoals Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) en Security Sector Reform (SSR), de eerste besproken in het rapport *Cashing in on Guns: Identifying the Nexus between Small Arms, Light Weapons and Terrorist Financing*, de andere kort genoemd, terwijl SSR wel uitgebreid besproken wordt in het boek *Governing Security after War: The Politics of Institutional Change in the Security Sector* van Louis-Alexandre Berg. *Governing Security After War* bespreekt in casestudies primair de post-oorlogse perioden in Timor-Leste, Bosnië-Herzegovina en Liberia, waarbij Irak, Afghanistan, Somalië en Zuid-Soedan beperkt ook in de analyse mee worden genomen.

In de tweede plaats kijk ik in dit rapport naar een verzameling documenten rondom Justice and Law and Order Sector (JLOS) in Oeganda en Justice, Reconciliation, and Law and Order Sector (JRLOS) in Rwanda die via een WOB-verzoek publiek zijn gemaakt. Uit deze documenten wordt zo goed mogelijk geabstraheerd welk beleid Nederland hier voert, met enkele opmerkingen over het door Buitenlandse Zaken beoordeelde succes ervan. De rest van het empirische deel van dit rapport bestaat uit een analyse van documenten rondom het Strategisch Kompas en documenten rondom de anti-IS-coalitie in Irak, maar deze documenten zijn beperkter van aard en geven een meer globaal beeld. Ook zijn deze programma's of analyses meer zijdelings relevant.

Dit rapport heb ik nadrukkelijk geschreven vanuit een bepaald perspectief op hoe diplomatiek geweldspreventiebeleid eruit zou kunnen en moeten zien en delen van dit rapport zijn gebaseerd op een eerdere reflectie op het rapport Cashing in on Guns. Voor de leesbaarheid is ervoor gekozen het onderscheid tussen het theoretische deel en het empirische deel niet al te strak te houden, maar juist te kiezen voor een meer thematische ordening.

Met de gekozen aanpak komen er automatisch ook enkele beperkingen. De belangrijkste is dat ik geen helder en meetbaar begrip van succes ontwikkel. Dat is een bewuste keuze: om het succes te meten zou er meer en andere data benodigd zijn en die verzamelen kost meer tijd en moeite dan waarop gerekend mag worden bij een vrijwilliger voor een werkgroep. Daarnaast is de vraag die in dit rapport beantwoord moet worden veel politieker en ideologischer van aard: de norm voor succes komt voort uit de beginselen van de ChristenUnie en moet volgens mij gezocht worden in vrede en gerechtigheid. Die ideologische component operationaliseren is meer dan lastig en daarom is daar niet voor gekozen. Daarnaast is een andere belangrijke beperking dat voor dit rapport alleen gebruik gemaakt is van documenten. Er zijn geen gesprekken gevoerd met betrokkenen, ofwel vanuit Buitenlandse Zaken, ofwel vanuit de Rwandese of Oegandese overheid, ofwel vanuit directe stakeholders in de beide landen. Zeker waar het de resultaten betreft blijft er ruimte voor uitbreiding. Als zodanig is dit eerder een beginpunt voor verder onderzoek en verdere reflectie, dan een eindpunt. Wel kan het rapport bij goed gebruik enige richting geven aan bedoeld beleid.

Een derde beperking zit in de bronvermelding. Een flink deel van dit rapport is gebaseerd op documenten uit een WOB-verzoek. Die documenten hebben niet allemaal een titel, wat verwijzing ingewikkeld maakt. Daarnaast bevatten deze pdf-bestanden soms meerdere documenten, soms zijn dergelijke documenten juist verdeeld over meerdere bestanden. In dit rapport is gekozen om te verwijzen naar de titel van het bestand, bijvoorbeeld Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 17 van 27, waarbij dan ook verwezen wordt naar de paginanummers zoals gebruikt in dat bestand. Ideaal is deze bronvermelding niet, maar voor dit rapport is het wel doelmatig en zorgt het in ieder geval dat naar vrij toegankelijke bronnen verwezen wordt.

In het geheel niet doelmatig is de verwijzing naar Alexandre's Governing Security After War, dat ik in e-book beschikbaar heb, maar waarbij elke beschikbare e-reader en alle beschikbare e-readersoftware die ik heb verschillende paginanummers produceert. Gekozen is om in dit geval zo veel mogelijk te verwijzen naar de tussenkoppen van betreffende paragrafen. Hopelijk is deze werkwijze wel doeltreffend, al is deze minder precies dan wanneer naar paginanummers verwezen kan worden.

Het primaire doel van dit rapport is om met een aantal concrete aanbevelingen te komen rondom stabilisatie en destabilisatiepreventie voor de ChristenUnie. Deze aanbevelingen zijn dus niet zozeer voor de beleidsambtenaren, maar juist voor de vertegenwoordigers, die een iets andere rol hebben. De benodigde informatie is voor het grootste deel niet anders, maar bij de formulering van de aanbevelingen probeer ik specifiek de taakstelling van volksvertegenwoordigers voor ogen te houden en veel van wat ik voorstel gaat over het stellen van specifieke vragen.

[1] 21501-04 Ontwikkelingsraad  
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/05/19/bijlage-1-beantwoording-schriftelijk-overleg-inzake-de-raad-buitenlandse-zaken-ontwikkelingssamenwerking-van-20-mei-2022/bijlage-1-beantwoording-schriftelijk-overleg-inzake-de-raad-buitenlandse-zaken-ontwikkelingssamenwerking-van-20-mei-2022.pdf>, p. 3

[2] 21501-04 Ontwikkelingsraad, p. 3

## 2. VERKENNING VAN HET PROBLEEM

Veel conflicten in de wereld zijn geen conflicten tussen imperialistische grootmachten, meestal wordt er niet gestreden om de wereldmacht, maar de meeste conflicten zijn tussen of binnen relatief kleine en instabiele landen. In deze instabieler landen zijn de overheden vaak relatief zwak, is er veel corruptie en criminaliteit en kunnen politieke opposanten gemakkelijk aan wapens komen, zowel intern als vanuit enigszins vijandige overheden over de grens. Verder is er weinig vertrouwen in de overheid, soms is die overheid zelfs een bedreiging voor de bevolking, ook is er vaak veel armoede of weinig perspectief, etc. Er is dus een breed scala aan problemen dat de stabiliteit bedreigt en daarmee de vrede bedreigt of al bestaande oorlog zuurstof geeft. Daar tegenover wil dit rapport de maatregelen onderzoeken die een dergelijke situatie proberen te vermijden of juist de stabiliteit trachten te herstellen.

Het doel van dit soort maatregelen moet vanuit het oogpunt van een lichtend licht zijn om vrede naderbij te brengen, specifiek een breder begrip van vrede zoals Nicholas Wolterstorff dat bespreekt in onder andere *Until Justice and Peace Embrace*, waarin hij 'sjalom' omschrijft als gerechtigheid en het opbloeien van mensen en gemeenschappen. [3] Wolterstorff (1932) is een Amerikaanse filosoof uit de gereformeerde traditie die veel nagedacht heeft over de relaties tussen religie, rationaliteit, moraal en verantwoordelijkheid. In de toesprakenserie aan de Vrije Universiteit, gebundeld in *Until Justice and Peace Embrace*, gaat Wolterstorff in op de vraag hoe vrede en gerechtigheid te bereiken zijn, waarbij hij nadrukkelijk de vraag bespreekt wat werkelijk vrede is volgens de Bijbel en het Hebreeuwse denken. Hier zegt hij over [4]:

'[Dat] is de visie van sjalom - vrede - zoals voor het eerst verwoord in de poëtische en profetische literatuur maar daarna ook zichtbaar geworden in het Nieuwe Testament. We zullen zien dat sjalom verstrengd is met gerechtigheid. [...] Maar sjalom gaat verder dan gerechtigheid. Sjalom is de mens die in harmonie is met al zijn of haar relaties: met God, met zichzelf, met anderen, met de natuur. Het is sjalom wanneer [Jesaja 11:6-8, waarin wezens die elkaar van nature vijandig zijn in harmonie met elkaar leven]. Maar de vrede die sjalom is, is niet alleen de afwezigheid van vijandigheid, niet slechts het bouwen van relaties op de juiste manier. Sjalom op z'n best is het genieten van iemands relaties. [...] In sjalom leven is genieten van het leven met God, is genieten van het leven in je omgeving, is genieten van leven met je naasten, is genieten van leven met jezelf.'

Het gaat bij de hierboven beschreven visie op vrede dus niet om de juiste stappen op het schaakbord van de macht, niet om de geopolitieke intriges van de wereldmachten, maar juist om het pogen als het kleine Nederland kleine stappen te zetten naar een meer rechtvaardige en harmonieuze wereld, ook maar niet exclusief op het vlak van milieu, etniciteit, gender en religie. Elders noemt Wolterstorff dit 'human flourishing', dat mensen de kans krijgen om op te bloeien. De beginselverklaring van de ChristenUnie gebruikt precies die term in de beginselverklaring over 'het goede samenleven'. [5]

De beginselverklaring is niet optimistisch over de manier waarop de wereld functioneert. "In deze gebroken wereld zijn wij allen geroepen tot de vrede en tot het recht. Wie zoekt naar recht en vrede blijft niet hangen in passieve pleidooien. Recht doen betekent je inzetten voor een menswaardig bestaan voor de ander. Vrede zoeken betekent blijven werken aan verzoening in een wereld vol conflicten." [6] In de beginselverklaring plaatst dat expliciet in de context van internationale samenwerking [7].

In de beginselverklaring van de ChristenUnie herken ik een ruime visie op vrede en recht die nauw samenhangt met de visie van Wolterstorff en die visie is volgens mij correct. Ook zie ik dat de genoemde punten zoals beschreven in de beginselverklaring nadrukkelijk meegenomen worden in de bijdragen van Don Ceder in commissievergaderingen Buitenlandse Zaken, zoals op 14 juni 2022, [8] en redeneert Ceder in de commissievergadering Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 28 september langs dezelfde lijnen, waarbij buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking niet slechts het Nederlandse belang mogen dienen. [9]



Deze fraaie en correcte idealen krijgen onder meer vorm in het streven van ChristenUnie naar verbeterde toepassing van de IMVO-wetgeving en het behalen van de Sustainable Development Goals (SGD's). [10] Voor vrede zoals geconceptualiseerd door Wolterstorff en in lijn met de beginselverklaring is volgens mij echter meer nodig, specifiek als het gaat om het voorkomen van instabiliteit of het vergroten van stabiliteit, een onderwerp dat de afgelopen jaren geen rol heeft gespeeld in de bijdragen van de ChristenUnie in de commissies Buitenlandse Zaken of Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Om op dit vlak concrete stappen in te kunnen zetten, kijk ik in dit rapport specifiek naar kleinere landen, naar wat ik karakteriseer als de 'grote geopolitiek' (in analogie met de vroegere Nederlandse haringvisserij) en niet als de 'kleine geopolitiek' (van de weinige grootmachten, in analogie met de vroegere walvisvisserij), omdat mijns inziens juist in samenwerking met die kleinere landen deze visie op vrede en recht beter tot ontwikkeling te brengen is en, ook van enig belang, de Nederlandse belangen succesvoller na te streven zijn.

Op zoek naar een meer rechtvaardige wereld is deze vraag cruciaal, en tegelijkertijd moeilijk te beantwoorden: Wat is de grootste bedreiging voor gemeenschappen in een instabiele politieke omgeving? Het wat onbevredigende antwoord: In sommige gevallen is het de overheid zelf, in sommige gevallen is het een gebrek aan overheidsgezag, vaak is het een combinatie van beide, met in alle gevallen vergelijkbare consequenties.

Het grote probleem zit in de veelheid van problemen die elkaar versterken. Een probleem op zichzelf is tot op zekere hoogte in isolatie op te lossen. Een veelheid van in elkaar grijpende problemen is dat echter niet en daarom is een holistische oplossing nodig. Daarvoor is het nodig om meer te begrijpen van de structurele oorzaken van het probleem.

## **STRUCTUUROORZAKEN VAN HET PROBLEEM**

De dreiging voor burgers in instabiele staten vindt zijn oorsprong voor een groot deel in de dreiging die voortkomt uit de overheid of juist uit de zwakte van die overheid. [11] Dit zou gekarakteriseerd worden op twee manieren: Aan de ene kant kan gekeken worden naar een 'objectieve' kracht of zwakheid. Dan wordt bijvoorbeeld gekeken naar interne coherentie, naar wettelijke regelingen en formele structuren, naar inkomstenstromen. Ook kan gekeken worden naar een 'relatieve' kracht of zwakheid, waardoor vooral gekeken wordt naar getalsverhoudingen ten opzichte van de interne of externe opponent, of naar bewapening, of naar politieke steun, etc. Hoe dan ook, om te begrijpen welke dreiging er is voor de burgerbevolking is het cruciaal om naar de dreiging vanuit de overheid te kijken.

Op welke manieren kan een overheid een bedreiging zijn voor een gemeenschap? Onder meer door repressie, door actieve inmenging in gewapende strijd in binnen- of buitenland, door passief verlies van wapens of door corrupte hogere en lagere ambtenaren. Een gebrek aan overheidsgezag kan een bedreiging zijn doordat milities of buitenlandse legers de dienst gaan uitmaken, door corrupte ambtenaren, doordat criminele, extremistische of terroristische groepen een regio als uitvalsbasis gaan gebruiken en/of doordat een van de voorgaande groepen de bevolking gaat afpersen. Het mag duidelijk zijn dat elementen uit beide te combineren zijn, zoals inmenging in binnenlandse strijd en een terroristische organisatie die een regio tot uitvalsbasis maakt. In alle gevallen is een aanzienlijk deel van de lokale bevolking slachtoffer, met vaak verarming en een gebrek aan recht tot gevolg. Wat al deze situaties gemeen hebben is dat onmachtigen lijden onder de mensen met macht, met wapens of met beide.

Doordat de problemen ongelijk zijn, zijn de oorzaken dat vaak ook. Een aantal van deze oorzaken zijn, soms gecombineerd:

- eerdere of huidige oorlog,
- kolonisatie en de directe gevolgen daarvan, [12]
- chaotische dekolonisatie,
- buitenlandse inmenging,
- volkomen intern gelegen verval in corruptie en dictatuur,
- verplaatsing of uitgroei van een buitenlandse militie of terroristische groepering,
- uit te buiten etnische spanning.

In elk van deze gevallen wordt de lokale bevolking met behulp van wapens of macht uitgebuit en onderdrukt en worden de wapens ingezet om de aanwezige groeperingen te financieren. Veel hiervan wordt beschreven in het recente ICCT-rapport *Cashing on Guns: Identifying the Nexus between Small Arms, Light Weapons and Terrorist Financing*, dat specifiek op terrorisme inzoomt, maar ook veel informatie biedt rondom gewapende milities, criminele groeperingen en corrupte overheden. Daarnaast bespreekt het rapport ook de bruikbaarheid van DDR-programma's (Disarmament, Demobilisation and Reintegration) voor de ontwapening van terroristische groeperingen. Dit VN-programma is, zoals het rapport uitlegt, minder geschikt voor door de VN aangewezen terroristische groeperingen, omdat vredesverdragen met hen vrijwel uitgesloten zijn, maar juist bij milities en rebellen bruikbaar, en dus ook relevant in deze context.

Wapens zijn, zoals het uitstekende rapport duidelijk maakt, een voorname bron van destabilisatie. In de eerste plaats natuurlijk omdat wapens ingezet worden tegen andere gewapende groepen, zowel door leger en politie tegen milities of terroristische organisaties als andersom. Daarnaast omdat die wapens een directe bedreiging vormen voor de lokale bevolking, zowel vanuit de zijde van overheid als van milities, criminelen en terroristen, bijvoorbeeld door repressie, gedwongen bekingen, vetes, et cetera. In de derde plaats omdat deze wapens gebruikt worden door milities, criminelen, terroristen en corrupte ambtenaren om geld voor zichzelf of voor hun organisatie te verdienen, door afpersing, door 'beschermingsgeld', door het heffen van 'belastingen' of door het opzetten van 'check-points', dus door het heffen van een soort tol, door het beschermen van smokkelroutes of drugsproductielocaties, of zelfs door activiteiten rondom mensenhandel en (kinder)prostitutie. Alleen de verkoop van wapens lijkt een vrij beperkte bron van inkomsten te zijn, tenminste voor terroristische organisaties en milities. Doordat deze wapens zo'n voorname bedreiging zijn voor de lokale bevolking is er ook weer concreet belang voor de lokale bevolking om zichzelf te bewapenen, wat tot verdere afkalving van het centrale overheidsgezag leidt. [13]

In de geschetste situatie is er in feite een driehoek van dreigingen die opgelost moet worden om vrede te bewerkstelligen, met deze hoeken: 1. de overheid, die zwak, repressief of allebei is, 2. milities, terroristen, criminelen, corrupte ambtenaren of informele leiders zoals stamhoofden die vrijelijk de bevolking onderdrukken of financieel uitmelken en lokale kinderen in de eigen strijdmachten inlijven, maar soms ook meer recht en zekerheid bieden dan de overheid, 3. de bevolking die de overheid (vaak met goede redenen) niet vertrouwt of nog minder dan de andere strijdgroepen. Door de nauwe samenhang hiervan kan geen enkel probleem op zichzelf opgelost worden. Nederland heeft wel belang bij oplossingen.

## WELKE BELANGEN HEEFT NEDERLAND?

Dat Nederland een zeker belang erbij heeft om het soort driehoeken zoals in de bovenstaande paragraaf op te lossen, mag sinds de vluchtelingen crisis van 2015 bekend worden geacht, maar hier toch een paar punten. Naast humanitaire redenen om stabiliteit in landen in Afrika en het Midden-Oosten te verzekeren, is er een vijftal redenen waarom het in het Nederlands belang is om hier een bijdrage aan te leveren:

1. Lokale conflicten blijven bijna nooit lokaal, ze hebben de neiging om omringende landen mee te slepen in een spiraal van geweld (die soms leidt tot het ineenstorten van de bestaande regering), politieke en maatschappelijke onrust en economische neergang, zoals ook de Syrische burgeroorlog laat zien, waarbij zwakkere landen zoals Irak en Libanon ernstig getroffen zijn en ook Turkije met de vluchtelingen een zware last moet dragen.
2. Gewapende conflicten zoals geschetst brengen vluchtelingenstromen op gang die moeilijk beheersbaar zijn en politiek zeer gevoelig liggen, zoals de burgeroorlogen in Syrië, Afghanistan, Mali, Somalië en Libië en de politieke onrust in Eritrea en Nigeria tussen 2012 en 2017 lieten zien. Slechts strenge en zelfs inhumane maatregelen hebben die stroom grotendeels doen opdrogen. Het later besproken JLOS-programma in Oeganda is in grote mate gestart juist om de gevolgen van grote aantallen vluchtelingen beheersbaar te houden en die vluchtelingen en de lokale bevolking zo goed mogelijk te beschermen.
3. Met deze conflicten komen wapenstromen op gang die opnieuw moeilijk beheersbaar zijn: strijdende partijen hebben er belang bij om aan wapens te komen en burgers willen wapens om zichzelf te beschermen, dit zorgt voor levendige wapensmokkel. Daarnaast zorgt het lokaal ook voor aanvallen op militaire bases, specifiek voor de wapens, en zorgt het voor de verkoop van wapens door corrupte ambtenaren. Na het conflict duiken dezelfde wapens weer bij andere conflicten op of komen deze via criminele smokkelroutes bij criminelen of terroristen in Europa terecht. Anders gezegd: conflict leidt tot meer wapens in handen van mensen die niet onder controle van een staat staan.
4. Dit soort conflicten zijn net als de burgeroorlogen in Bosnië-Herzegovina, Algerije of Syrië en de oorlog in Afghanistan trainingsplaatsen voor terroristen en extremisten, die vervolgens in sommige gevallen naar Europa komen en hier dood en verderf zaaien. Ook worden hier bijvoorbeeld (kind)soldaten geworven die later, vaak getraumatiseerd en al, in het criminele circuit terechtkomen of deel gaan nemen aan andere conflicten.
5. Conflicten in kleine landen schaden de handel met omliggende landen en in de nabijheid van handelsroutes zelfs de handel met grote handelslanden. Zo hebben dit soort lokale conflicten een reikwijdte die het lokale overstijgt. De belangen zijn groot om deze conflicten tegen te gaan zijn vanwege de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, tegengaan van extremisme en terrorisme, het voorkomen van vluchtelingenstromen en het beschermen van internationale handel. Conflicten in Noord-Afrika, langs de west- en zuidkust van Afrika en rondom het Suezkanaal verdienen hierbij specifiek vermelding vanwege enerzijds de nabijheid tot Europa en anderzijds vanwege de ligging aan voor Europa cruciale handelsroutes. Dat maakt landen in deze regio's tegelijk mogelijke doelwitten voor destabilisering voor naar Europa vijandige landen. Het belang voor Nederland en de Europese Unie is dus duidelijk, maar daarmee zijn de oplossingen nog niet direct voorhanden. Gelukkig is er de afgelopen decennia op dit vlak al veel werk verzet, met een aantal deels overlappende benaderingen die hier voor het gemak gezamenlijk gekarakteriseerd worden als stabilisatie en destabilisatiepreventie. Voordat ik dat bespreek, eerst kort iets over onze verantwoordelijkheid.

# NEDERLAND EN EUROPA HEBBEN EEN ERESCHULD

Twee van de in de vorige paragraaf genoemde oorzaken van instabiliteit zijn kolonisatie en een bepaalde vorm van de-kolonisatie. Nederland was enthousiast deelnemer aan de grote Europese kolonisatiecampagne vanaf de late zestiende eeuw. Van alle landen in de wereld, hebben de Europese landen, met name die in west-Europa, de grootste inbreng in de kolonisering gehad. Door Europese landen is uiteindelijk heel Afrika gekoloniseerd, heel de Amerika's, en grote delen van Azië. Niet alleen hebben die kolonisaties geleid tot een vorm van diefstal van de grondstoffen of het arbeidspotentieel van die toenmalige kolonies, wat ons al een forse ereschuld zou opleveren, maar ook hebben de kolonistoren in verschillende van die landen instituties opgebouwd die niet alleen weerbarstig zijn, maar ook de exploitatieve praktijken van het kolonialisme overerfbaar maken voor de nieuwe postkoloniale machthebbers. [14]

Voor Nederland zou die ereschuld in de eerste plaats gezocht moeten worden in ons handelen in Indonesië, Suriname en de Caraïben. En dat is ook waar. Tegelijkertijd heeft het Europees kolonialisme de meest desastreuze gevolgen gehad in Afrika, met name in het Afrika onder de Sahara. [15] Wanneer we bij het streven naar oplossingen voor de door ons gecreëerde problemen prioriteren, zoals onvermijdelijk is, is het nodig om af te wegen of de Nederlandse schuld het zwaarst weegt of de Europese. In de aanbevelingen streef ik naar duidelijke Europese samenwerking op dit vlak, daarom ligt een Europese prioriteit het meest voor de hand. Ook is de nabijheid van Afrika een factor in deze kwestie, hierdoor is het mogelijk om meer direct invloed uit te oefenen indien noodzakelijk. In dit geval is er een zekere overlap in de belangen van Nederland en de historische verantwoordelijkheid van Europa, hoewel dit onze verantwoordelijkheid ten opzichte van onze eigen (historische) koloniën niet wegneemt.

[3] Wolterstorff, N. (1983), *Until Justice and Peace Embrace*, Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, p. 69

[4] Wolterstorff, p. 69 & 70

[5] Beginselverklaring Vrede zoeken, recht doen, 2018, p. 4

[6] Beginselverklaring, p. 5

[7] Beginselverklaring, pp. 9, 13

[8] Verslag van een commissiedebat, gehouden op 14 juni 2022, over Hoofdlijnen beleid Ministerie van Buitenlandse Zaken, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D25589&did=2022D25589>, p. 14

[9] Verslag van een notaoverleg, gehouden op 28 september 2022, over de Beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, p. 21

[10] Verslag van een notaoverleg, gehouden op 28 september 2022, p. 21

[11] In Acemoglu, D. & Robinson, J. A., (2013). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Books Ltd, London, pp. 80 & 81 bespreken Daron Acemoglu en James A. Robinson pluralisme zonder centraal gezag en centraal gezag met exploitatieve instituties als zeer problematisch voor burgers, met daarbij voortdurend dreiging van geweld.

[12] Zie voor een uitgebreide bespreking hiervan Acemoglu, D. & Robinson, J. A., pp. 271-273

[13] Demuyck, M., Mehra, T., Clarke C., Duquet, N., et al. (2021). *Cashing in on Guns: Identifying the Nexus between Small Arms, Light Weapons and Terrorist Financing*. International Centre for Counter-Terrorism - The Hague, pp. 3-5

[14] Acemoglu, D. & Robinson, J. A., pp. 267, 342

[15] Acemoglu, D. & Robinson, J. A., pp. 342-344



### 3. INVENTARISERING VAN OPLOSSINGEN

De noodzaak voor Nederland en de Europese Unie om landen aan de grenzen stabiel te houden of te stabiliseren is duidelijk, maar de opdracht die hier ligt is complex en veelzijdig. In dit hoofdstuk worden oplossingen geïnventariseerd, maar zonder de pretentie hierin compleet te zijn. De paragraaf over de structuuroorzaken van deze problemen bespreekt een dreigingsdriehoek met de volgende elementen: 1. een zwakke of repressieve overheid, 2. gewelddadige groepen en ambtenaren met belangen en 3. een bevolking met weinig of geen vertrouwen in de overheid. Dit is een schematische weergave en als zodanig een sterke vereenvoudiging van de werkelijkheid. Dat geen van deze dreigingen op zichzelf opgelost kan worden, spreekt wel voor zich. Cashing in on Guns geeft het minder schematisch weer, maar karakteriseert adequaat de enorme opgave die hier ligt: [16]

“Against this backdrop, peace operation efforts need to be conducted in complex and often fragile environments in which many different actors operate, including terrorist groups. In the aftermath of a conflict, countries face numerous challenges ranging from creating stability, building strong institutions, providing humanitarian assistance, and conducting reconstruction efforts, whereas the longer-term goal is to prevent the recurrence of violence and conflict.”

Het is de moeite waard om hier specifiek uit te lichten dat die 'fragiele omgeving' ook landsgrenzen overschrijdt, straks bij het bespreken van JRL0S wordt zichtbaar dat de politieke situatie in Rwanda Congo's veiligheidssituatie beïnvloedt en die in Soedan invloed heeft in Oeganda. Wanneer er gewerkt wordt om stabiliteit in een land te verbeteren, is het de moeite waard om waar mogelijk ook te werken aan de stabiliteit in buurlanden. Cashing in on Guns noemt specifiek twee programma's die bij deze opgave een rol kunnen spelen: DDR en SSR. Beide worden in dit hoofdstuk kort besproken, inclusief enige reflectie op het aandeel hiervan in stabilisatie en destabilisatiepreventie. In het kader van SSR worden vooral en in ruimtelijke mate de conclusies van Governing Security After War besproken.

#### DDR

Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) is een VN-programma dat een deel van de oplossing moet bieden, maar zeker niet afdoende is. Daarom ook noemt het rapport er direct Security Sector Reform (SSR) bij. Met DDR is wel een juiste richting ingezet.

Wanneer gewapende groepen ontwapend worden, wordt daarmee een eerste dreiging ten opzichte van de burgerbevolking weggenomen. Strijdgroepen, terroristen, criminele organisaties en stammen verliezen hiermee gedeeltelijk de mogelijkheid om de bevolking af te persen of op andere manieren aan inkomen te komen. Daarnaast kunnen de politiediensten lichter bewapend hun werk doen of zijn ze minder afhankelijk van het leger, wat een andere bedreiging voor de burgerbevolking wegneemt en wat een voorwaarde is voor de overheid om te werken aan herstel van vertrouwen. Maar DDR heeft, mits goed uitgevoerd, een nog crucialere werking dan alleen maar het ontnemen van wapens van strijdende partijen.

Om de ontwapening van strijdgroepen goed te kunnen controleren en effectieve maatregelen te kunnen nemen om terugkeer van deze wapens in de samenleving voor eens en voor altijd te voorkomen, moet ook de staat stevig hervormen. Zo moet het politieapparaat zo hervormd worden dat ze effectief onderzoek kan doen naar de aanwezigheid van wapens bij bepaalde groepen of in bepaalde segmenten van de samenleving. De institutionalisering van het politieapparaat moet zodanig versterkt worden dat er een kloppende administratie opgebouwd wordt van alle in beslag genomen wapens en van de vernietiging hiervan. Dit kan niet bereikt worden met enkel een hervorming van delen van het politieapparaat. Er zijn drie cruciale voorwaarden om dit succesvol te maken: 1. institutionalisering of formalisering van het bestuur. Deze voorwaarde komt ook terug

in de bespreking van SSR en in de bespreking van mogelijke verbeterpunten. 2. wapenbeheersingsprogramma's (WAM), wat dus ook nadrukkelijk inhoudt dat de overheid controle houdt op de wapens die ze zelf bezit en waar politie en leger gebruik van maakt. [17] 3. corruptiebestrijding. Zolang ambtenaren zonder consequenties zichzelf kunnen verrijken door wapens uit de voorraad te verkopen, blijft instabiliteit bestaan.

Duidelijk is dat disarmament in DDR een veel bredere impact heeft dan alleen maar het ontwapenen van gewapende groepen en juist ook het functioneren van de staat beïnvloedt. Lastig is dat een voorwaarde voor DDR vaak is dat een conflict al beëindigd moet zijn en ook dan sterk afhankelijk van het vertrouwen van de strijders in de overheid is. Zonder dat vertrouwen kan er ook geen sprake zijn van demobilisatie en reïntegratie, de andere onderdelen van het programma, die verder niet uitgebreid besproken worden, maar ook een bredere impact hebben op het functioneren van staat en samenleving dan aan de oppervlakte zichtbaar is. Latere versies van DDR omvatten naast de focus op de strijders ook focus op de noden van de gemeenschap, onder andere via Community Violence Reduction (CVR) [18] of op de demobilisatie van strijdende groepen of terroristen zonder vredesverdrag. [19] SSR houdt zich veel minder bezig met de strijdende partijen in brede zin, maar kijkt specifiek naar de rol van de veiligheidssector van de overheid.

## **SSR EN DE CONCLUSIES VAN GOVERNING SECURITY AFTER WAR**

Security Sector Reform (SSR) heeft veel gemeen met DDR, maar wordt in Cashing in on Guns helaas niet inhoudelijk besproken omdat het minder specifiek gaat over wapenbezit en wapenhandel. Louis-Alexandre Berg bespreekt SSR in zijn *Governing Security After War* wel, het is het hoofdthema van zijn boek. Hij karakteriseert SSR als volgt: [20]

“Rooted in the notion of “human security,” which prioritizes the safety and well-being of individuals and communities, the SSR concept combines attention to the institutional framework governing state and non-state security actors with emphasis on a “people-centric approach” that involves communities in defining security policy.”

Er zijn in deze karakterisering twee kernelementen: 1. de versterking van het institutionele raamwerk van de overheid en 2. en overheid die de gemeenschap dient wat betreft de veiligheid. Het gaat hierbij zeker over veiligheid, maar het belangrijkste is dat de overheid te vertrouwen is. In de programma's JLOS en JRLOS wordt duidelijk dat de veiligheidsperceptie van de bevolking een belangrijke rol speelt en dat toont het bovenstaande citaat ook. Voor de rest komt maar weinig naar voren op het vlak van wat SSR precies doet, behalve het hervormen van de veiligheidsorganisaties zoals leger en politie. Dit heeft voor een deel met personeelsbeleid te maken, maar ook met de functieladder en de doorstroming daarin, de training van politie en militairen, de verantwoording die politie en leger moeten afleggen en documentatie. Het operationele richt zich bijvoorbeeld op het zorgen voor adequate bewijsvoering bij zaken, maar ook wapentraining of het aanspreken van burgers.

SSR is in zaken van wederopbouw na conflict inmiddels in veel gevallen een leidende aanpak, dus om allerlei redenen van groot belang. Donoren steken veel geld, tijd en moeite in de hervormingen die hiervoor nodig zijn. Berg heeft onderzoek gedaan naar een aantal landen waar SSR-beleid uitgevoerd is, met wisselend succes, waarbij zijn onderzoek draait om de vraag: welke politieke omstandigheden zorgen voor een redelijke kans op succes?

Bergs conclusies in *Governing Security After War* zijn mede dat het niet draait om politieke wil, maar om omstandigheden, specifiek de interne politieke dynamiek. De kans op succes is groter als 1. de politieke netwerken gefragmenteerd zijn (Berg legt dit in *Governing Security After War* zeer uitgebreid uit, maar dat overstijgt het doel van dit rapport), 2. de inkomsten van de overheid beperkt zijn (dat wil zeggen: het is moeilijk voor de top van de overheid om zichzelf of hun netwerken te verrijken door middel van inkomsten uit met name grondstoffen en landbouw). De kans op succes wordt juist minder als er sprake is van samenhangende (cohesive) netwerken, want zo'n samenhangend netwerk kan de eigen belangen beter via de regering uitventen en de donor heeft minder invloed. Ook wanneer de inkomsten voor de overheid vrijwel onbeperkt zijn, kan de overheid de dreiging van gefragmenteerde netwerken beheersen door deze inkomsten in te zetten voor het paaien van deze netwerken. Dan is de donor ook relatief machteloos.

Het is in de analyse van Berg dus nodig dat de belangen van de donors en van cruciale beslissers overeenkomt en als zodanig is de rol van de donor veel politieker dan vaak verondersteld wordt. Een bepaalde vertrouwensband speelt daar ook een grote rol bij. Zonder de juiste omstandigheden is het weinig zinvol om te dreigen met maatregelen, maar bij gefragmenteerde netwerken kunnen dreigementen wel ingezet worden om oppositie tegen hervormingen binnen die gefragmenteerde netwerken onschadelijk te maken. Gefragmenteerde netwerken hebben ook een positief effect op de aanstelling van officieren en hoog personeel. Beperkingen op het vlak van inkomsten zorgen juist voor een versterking van het afleggen van rekenschap, zeker ook richting de donoren. [21]

Voorafgaand aan het meer empirische gedeelte van dit rapport volgen nog enkele van de meest relevante aanbevelingen uit *Governing Security After War*. De belangrijkste is dat diepgaande kennis van de politieke context nodig is en zeker ook kennis van hoe elites, veiligheidsdiensten en externe actoren daarin passen, [22] bestudering van de verandering van die context geeft mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Wanneer openingen ontstaan, vaak door grotere politieke onzekerheid, zijn goede materiële middelen van groot belang om die openingen uit te buiten en om veranderingen perspectief op de lange termijn te geven. [23] Er zijn dus drie stappen nodig: 1. Er ontstaan openingen door de interne dynamiek in een land, 2. deze openingen worden door coherente en intensieve steun uitgebuit, 3. donoren gebruiken relaties met elites met gelijke doelen om zo effectief mogelijk verandering door te voeren. In het hele proces is het dus noodzakelijk om diepgaande kennis te hebben van de uitdagingen waar de elites voor staan en daarop moet steun gebaseerd zijn. Mogelijkheden en obstakels moeten herkend worden, zoals dat ook in peacebuilding en development programs gebeurt. Dat hierbij weleens uitruil plaatsvindt van belangen tussen elites en donoren en dat die uitruil ook weleens pijn doet hoort erbij. [24] Voor Berg is hierbij cruciaal om te benadrukken dat institutionele verandering plaatsvindt VANWEGE (nadruk EtW) politieke belangen, niet ondanks, het kiezen van kant is onvermijdelijk. [25]

Het beeld dat Berg schetst is in grote lijnen zo: donoren hebben verschillende houdingen nodig tegenover de regerende elites afhankelijk van de mogelijkheden voor SSR. Als er gefragmenteerde netwerken zijn, heeft de regerende elite belang bij effectieve veiligheidsorganisaties voor het eigen politieke overleven. Dan zijn de belangen van donoren en regering gelijk. Hetzelfde geldt bij mensenrechten en opbouwend overheidsbeleid, dat staat dan niet tegenover contra-insurgency- en contra-terrorismebeleid, maar draagt er juist aan bij. Aan de andere kant, wanneer er sprake is van samenhangende netwerken zorgt het verbeteren van de donorrelaties juist voor versterking van het informeel bestuur en zich misdragende veiligheidsorganisaties. Dan is het voor donoren belangrijk om zich te focussen op stabiliteit en op operationele doelen en de kansen aan te grijpen wanneer die ontstaan. Wanneer de kans zich aandient, moeten doelen op de korte termijn soms geofferd worden voor langduriger hervormingen. [26]

In alle gevallen, legt Berg uit, is het noodzakelijk om overheidsmedewerkers in het veld relatief gezien te versterken, zij kunnen het best overzicht houden over de doelen en programma's die aanwezig zijn en kennen ook het best de bestaande (politieke) obstakels. Een systeem van straffen en belonen werkt hierbij averechts, maar wanneer officials rondom een duidelijk doel met een coherente boodschap verzameld worden, levert dat de beste kans op resultaat op. [27]

Kort gezegd zijn dus cruciaal:

- Het opbouwen van relaties met de verschillende elites in een land
- Goed inzicht opbouwen in de politieke verhoudingen en de machtsnetwerken
- De paraatheid om coherente en intensieve steun te leveren
- De durf om politieke keuzes te maken
- De ruimte en wendbaarheid om als donor op nieuwe situaties te reageren

Governing Security After War gaat, zoals de titel ook aangeeft, met name over het herstel van stabiliteit na een oorlogssituatie. Daar is in een aantal case-studies die in dit rapport besproken worden ook sprake van, maar niet in alle. Belangrijk op dit punt is begrijpen wat SSR inhoudt. Op meer concrete aanbevelingen die Berg doet grijpt ook dit rapport op een later moment terug, dan zien we dat veel van wat Berg beschrijft ook toepasbaar is voor landen die niet recent in conflict waren.

[16] Demuynck, M., Mehra, T., Clarke C., Duquet, N., et al. (2021), p. 69

[17] Demuynck, M., Mehra, T., Clarke C., Duquet, N., et al. (2021), p. 70

[18] Demuynck, M., Mehra, T., Clarke C., Duquet, N., et al. (2021), p. 71

[19] Demuynck, M., Mehra, T., Clarke C., Duquet, N., et al. (2021), p. 72

[20] Berg, L. A. (2022), Governing Security After War: The Politics of Institutional Change in the Security Sector, Introduction: Why Security Governance?

[21] Berg, L. A. (2022), Conclusion: Empirical Findings

[22] Berg, L. A. (2022), Conclusion: Empirical Findings

[23] Berg, L. A. (2022), Conclusion: Alternative Explanations

[24] Berg, L. A. (2022), Theoretical Implications: Identifying Political Opportunities and Obstacles

[25] Berg, L. A. (2022), Conclusion: Theoretical Implications: International Peacebuilding and the Politics of Institutional Change

[26] Berg, L. A. (2022), Theoretical Implications: Navigating Political and Policy Trade-offs

[27] Berg, L. A. (2022), Theoretical Implications: Navigating Political and Policy Trade-offs



## 4. WAT DOET NEDERLAND OP DIT VLAK?

Nederland ziet zichzelf graag als een land van vrede en recht, het huisvesten van het Internationaal Strafhof hoort daarbij, maar Nederland is ook betrokken geweest bij een groot aantal humanitaire interventies en is ook betrokken bij veiligheidsbeleid in het kader van wederopbouw of ontwikkelingssamenwerking. Dit rapport bespreekt kort de anti-IS-coalitie in Irak, voorzover relevant, daarnaast eveneens kort de mede door Nederland gefinancierde inspanningen van de UNDP Facility for Stabilization en toekomstige inspanningen via de EU via het Strategisch Kompas. Dit document is zo recent dat voorlopig geen zichtbare resultaten verwacht moeten worden. Twee case-studies worden uitgebreid besproken, namelijk JLOS in Oeganda en JRLOS in Rwanda. Duidelijk wordt uit de laatste hoe SSR in beide geïncorporeerd wordt, maar beide ook veel omvattender zijn. Tegelijkertijd wordt uit deze case-studie duidelijk dat beide net zo fundamenteel gericht zijn op institutionele hervorming als SSR.

### ANTI-IS-COALITIE EN STRATEGISCH KOMPAS

Met haar bijdrage aan het verjagen van IS heeft Nederland overduidelijk gepoogd Irak te stabiliseren en een zware last voor de bevolking weg te nemen. Die bijdrage was wel nodig, maar deels lagen de oorzaken bij dezelfde Westerse landen. De buitenlandse inmenging, in de termen die ik eerder gebruikte, de terroristische activiteiten die de voorloper van IS ontvouwde en het verval in corruptie hangen daar allemaal deels mee samen, maar zijn ook typisch oorzaken van het type instabiliteit dat dit rapport bespreekt. De Nederlandse bijdrage aan stabilisatie is voor een aanzienlijk deel militair, met name via luchtaanvallen, maar niet exclusief. In de Kamerbrief inzake feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-IS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022 noemt de regering ook nadrukkelijk dat een met ontwikkelingssamenwerking geïntegreerde benadering nodig is, een die veel geduld en uithoudingsvermogen vergt, waarbij succes niet gegarandeerd is en waarbij lokaal eigenaarschap noodzakelijk is voor eventueel succes, dat ook nog realistisch en niet optimistisch ingeschat moet worden. Niet voor niets spreekt het document over het verkleinen van de voedingsbodem voor extremisme, niet het wegnemen ervan. [28]

Specifiek voor de Koerdische Regionale Overheid (KRG) ziet Nederland een rol voor zichzelf weggelegd die niet gaat om het met wapens bestrijden van IS, maar om het tegengaan van corruptie en het versterken van de institutionalisering van de veiligheidssector. Nederland streeft hierin naar de digitale betaling van de salarissen van de Peshmerga (Koerdische soldaten), het realiseren van een geïntegreerde financiële afdeling, geïntegreerde rekrutering en carrièreontwikkeling (de Peshmerga vallen onder verschillende aan politieke partijen gelieerde stamhoofden) en van hervorming van het ministerie van Peshmergazaken. [29] Deze benadering laat wat zien van het in Bergs boek besproken SSR, waarbij vooral gepoogd wordt om de informele aansturing van de Peshmerga via deze stamnetwerken te verminderen en juist onder te brengen in een meer formele aansturing van het ministerie. Dit past bij wat de regering zelf omschrijft als het creëren van 'legitieme duurzame stabiliteit' en het aanpakken van de oorzaken van conflict en instabiliteit [30]:

“De belangrijkste terreinen voor de Nederlandse stabilisatie-inzet in Irak zijn ontmijning, accountability, sociale cohesie, institutionele capaciteitsopbouw, herstel kritieke infrastructuur, en sociale vooruitgang, met gender en migratie als dwarsdoorsnijdende thema's. Op het diplomatieke spoor spant het kabinet zich in bilateraal en multilateraal verband voor bovenstaande thema's in.”

Mensenrechten worden in de Kamerbrief ook besproken, maar zijn niet direct gekoppeld aan militaire of civiele steun. [31] Dat wijkt mogelijk af van Bergs karakterisering van 'prioritiz[ing] the safety and well-being of individuals and communities', maar duidelijk is dat Nederland ook dit aspect hoewel ongekoppeld wel belangrijk vindt. Nederlandse adviseurs zijn onder andere via de European Advise Mission (EUAM) in Irak betrokken bij advies op het gebied van contra-terrorisme, mensenrechten, georganiseerde misdaad en veiligheidswetgeving. [32] Relevante vraag is of dit advies alleen opvolging vindt voorzover dat in het directe belang is van de betrokken overheden of ambtenaren. Tegelijkertijd werkt de anti-IS-coalitie samen met de centrale Iraakse regering, lokale overheden en NGO's om de opvang van ontheemden te verbeteren, een belangrijke oorzaak van instabiliteit, en om de sociale cohesie te vergroten, met als doel dat Iraakse overheden deze taken op termijn zelf over kunnen nemen. [33] De aanpak in Irak bevat als zodanig veel elementen besproken in *Governing Security After War* en elementen die passen bij een breder beeld van stabilisatie en destabilisatiepreventie en bij het beeld van bloeiende gemeenschappen zoals besproken door Nicholas Wolterstorff.

Minder relevant, want voornamelijk financieel, is de bijdrage die Nederland levert aan de UNDP (United Nations Development Programme) Facility for Stabilization in Irak. Hierbij gaat het om het verbeteren van openbare infrastructuur, maar ook om het samen met overheden bouwen aan vredelievende en samenhangende gemeenschappen en het verbeteren van de levering van overheidsdiensten. [34]

Het EU Strategisch Kompas bespreekt de dreigingen voor de Europese Unie en hoe die dreigingen aan te pakken. Belangrijk onderdeel hiervan is dat [35]:

“...the EU is surrounded by instability and conflicts and faces a war on its borders. We are confronted with a dangerous mix of armed aggression, illegal annexation, fragile states, revisionist powers and authoritarian regimes. This environment is a breeding ground for multiple threats to European security from terrorism, violent extremism and organised crime to hybrid conflicts and cyberattacks, instrumentalisation of irregular migration, arms proliferation and the progressive weakening of the arms control architecture. Financial instability, extreme social and economic divergences can further exacerbate such dynamics and have a growing impact on our security. All of these threats undermine EU security along our southern and eastern borders and beyond. Where the EU is not active and effective in promoting its interests, others fill the space.”

De focus hiervan ligt beperkt op de oostelijke Russische dreiging, dat is een focus van de NAVO, maar veel meer op Noord-Afrika, de oostelijke Middellandse Zee en de arctische regio [36] en op destabiliserende factoren zoals terrorisme, extremisme, cyberdreigingen en milieu- en klimaatverandering. [37] De reactie op veel van deze dreigingen moet niet vooral militair zijn, maar juist diplomatiek en economisch. Hierbij moeten met een combinatie van civiele en militaire middelen stappen gezet worden om conflict te vermijden, te reageren op crises, aan vredesopbouw te werken en om partners te ondersteunen. [38] Veel van de in het Kompas genoemde maatregelen zijn wel tamelijk militair van aard, maar de samenwerking tussen EU-staten op het gebied van al bestaande vredesprojecten moet versterkt worden en deze projecten moeten minder ad hoc worden. [39] Via civilian CSDP-missies (Common Security and Defense Policy) werkt de EU aan rechtsstatelijkheid, burgerlijke overheden en SSR in door crisis getroffen gebieden. [40] Via dezelfde CSDP werkt de EU aan verbetering van mensenrechten en veiligheid.[41] Destabilisatiepreventie zoals besproken in dit rapport is dus op z'n minst complementair aan het Strategisch Kompas.

Belangrijk bij al deze punten is dat het EU Strategisch Kompas in deze fase vooral een plan is, nog geen beleid. Hoe dit allemaal in de praktijk uit gaat pakken is nog deels onduidelijk. Wel is duidelijk dat de EU haar reactie op dreigingen niet alleen militair wil zien, maar juist ook dreigingen wil voorkomen door juist met civiele middelen en diplomatie de stabiliteit te bevorderen, mede door het bevorderen van mensenrechten. Ook dat vredesprojecten een steviger fundament verdienen en minder een ad hoc karakter, is zeer de moeite waard en past bij de analyse in dit rapport. Veel van wat in het Strategisch Kompas naar voren komt, doet Nederland ook al in twee programma's in Oeganda en Rwanda, namelijk JLOS en JRLOS, die beide een veelheid aan projecten bevatten die niet elk afzonderlijk besproken kunnen worden.

## DE CONTEXTEN VAN OEGANDA EN RWANDA

Na een burgeroorlog in 1986 waarin Yoweri Museveni in Oeganda de macht greep, richtte Joseph Kony de nog altijd actieve Lord's Resistance Army (LRA) op, een buitengewoon wrede militie die in de jaren negentig vele oorlogsmisdaden pleegde en waarbij de Oegandese overheid in haar bestrijding van de LRA eveneens oorlogsmisdaden pleegde en de bevolking verder van zich vervreemde. Daarnaast waren vele Oegandezers gevlucht en ofwel in het eveneens zeer onrustige Soedan terechtgekomen of in vluchtelingenkampen in noord-Oeganda terechtgekomen. Nog in 2004 doodde LRA-troepen honderden vluchtelingen in een van deze kampen, de bevolking van Oeganda (en specifiek van de aanwezige vluchtelingenkampen) was verre van veilig. De oorzaken van deze situatie liggen onder andere in een serie onbetrouwbare en wrede regeringen, elk zonder democratische fundering en vaak vervangen door coups of burgeroorlogen.

Toen het programma Justice, Law and Order Sector (JLOS) in 1999 werd begonnen, was stabiliteit in Oeganda en de rest van de regio dus ver te zoeken. Het eerste doel van JLOS was het vergroten van toegang tot het recht voor iedereen, waarbij het bouwen aan instituties en personeel voor strafrecht en handelsrecht prioriteit kreeg. In de tweede fase, vanaf 2006 verschoof de focus naar het vergroten van de toegang tot het recht voor specifiek kwetsbare groepen, bescherming van het milieu, het promoten van gendergelijkheid en de aanpak van HIV/AIDS speelde in deze fase ook een belangrijke rol. Van 2012 tot 2017 werd in de derde fase gewerkt aan de toegang tot het recht van specifieke groepen die achterblijven, waarbij verminderde toegang door afstand minder een rol speelt, maar eerder landrecht, gezinsrecht, transitieright, het voorkomen van geweld op basis van leeftijd of gender, en de rechten van werknemers. Ook werd er hard gewerkt aan het inhalen van de grote achterstanden in rechtszaken. [42] Vanaf 2016 neemt het aantal vluchtelingen in Oeganda weer hard toe, met name door de burgeroorlog in Soedan die tot het ontstaan van het instabiele staatje Zuid-Soedan leidde, waarbij het aantal vluchtelingen toeneemt van 600.000 tot 1,2 miljoen, zonder uitzicht op snelle terugkeer. [43]

De genocide in Rwanda van etnische Hutu's op met name etnische Tutsi's in 1994 ligt velen nog vers in het geheugen, maar de genocide was deel van de veel langduriger burgeroorlog die in 1990 begon en die bijna naadloos overging in de Rwandese invasie van toenmalig Zaire, waarbij eveneens honderdduizenden Hutu's omkwamen. Hoewel de dekolonisatie van Rwanda in 1964 relatief ordelijk verliep, namen etnische spanningen in de opvolgende jaren fors toe. Kort na 1994 begon de Nederlandse betrokkenheid bij de Rwandese rechtssector die in het programma Justice, Reconciliation, Law and Order Sector (JRLOS) uitmondde. [44] Het doel in het begin was het haast vanaf de grond opbouwen van een rechtssysteem, aangezien dat vrijwel geheel vernietigd was tijdens de burgeroorlog en de genocide. Het ging hierbij om aanleggen van infrastructuur, het opbouwen van capaciteit, zo werden rechtbanken en gevangenis gebouwd en grote aantallen rechters, advocaten en aanklagers getraind, naast dat er NGO's werden opgericht om burgers in het recht te ondersteunen. Tussen 2012 en 2014 stopte Nederland de ondersteuning van JRLOS vanwege de steun van Rwanda aan rebellen in oost-Congo. Omdat de invloed van deze rebellen sterk afnam en Rwanda toonde actief mee te werken aan vrede, recht en stabiliteit in de regio, werd de ondersteuning weer herstart. [45]

Zowel in Oeganda als in Rwanda zijn deze programma's nu al zo'n twee decennia aan de gang. Het zijn dus langdurige programma's waarbij de al in verband met de Iraakse anti-IS-coalitie besproken langdurige inzet en het geduld getoond zijn. Verder is zichtbaar hoe oorzaken van deze instabiliteit overeenkomen met de eerder geschetste structureeloorzaken. Het is daarom logisch om vooral op deze programma's te reflecteren bij het onderzoeken van destabilisatiepreventie. Ook is belangrijk dat de kern van deze beide programma's bij het rechtssysteem zit, van het creëren van wetgeving tot het hervormen van politie, ministerie van justitie en leger. Het is mogelijk om van deze programma's te zeggen dat ze SSR omvatten, maar duidelijk ook overstijgen en zo de benodigde geïntegreerde aanpak meer benaderen. Ook komt in beide gevallen nadrukkelijk de bescherming van kwetsbaren terug, vanuit de ideologie van de ChristenUnie cruciaal, al kan er natuurlijk verschil zijn tussen doel en resultaat. Als laatste in deze inleidende paragraaf is het de moeite waard om te benadrukken dat deze programma's bij uitstek tot stand gekomen zijn omdat de toenmalige overheden nog kwetsbaar waren door de eerdere burgeroorlog, oorlog en vluchtelingenproblematiek. Het is goed denkbaar dat deze problematiek de door Berg besproken openingen geboden heeft voor donoren om succes te behalen.

## OEGANDA

Justice, Law and Order Sector in Oeganda heeft een specifieke focus op vluchtelingen, zeker vanaf 2016. Het is dus logisch om te beginnen bij het dan al zeventien jaar lopende Refugee Law Project (RLP) van de Makere University, dat in 2017 opnieuw om financiering vroeg voor 2018 en daarvoor de benodigde documentatie aanleverde. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de plannen beoordeeld en concludeert dat er hoge nood is.

Vanwege de snelle toestroom van vluchtelingen zijn veel vluchtelingenkampen tamelijk ad hoc en in grote haast geplaatst, naast de al bestaande en meer bestendige vluchtelingenkampen. In sommige districten is meer dan een derde van de aanwezige bevolking vluchteling, alles bij elkaar dus een enorme last. Naast de praktische noden zoals huisvesting en voeding is het ook nodig dat er adequaat gezag is in deze vluchtelingenkampen en ook de ontvangende bevolking voldoende rechtsbescherming heeft, terwijl ook de strijd in Soedan soms overloopt naar Oeganda. Welke doelen heeft dan het RLP? Deze, in de woorden van Buitenlandse Zaken (BZ) [46]:

“The proposed activity also responds to the expected intermediate and immediate outcomes under the human security component under BZ/DSHs Security and Law Logic Model: reduced levels of violence and fear experienced by refugees and host communities through increased ability and efforts of security sector institutions and civil society/communities to perform their human security tasks effectively and accountable fashion [sic].”

Het doel is op zich helder: de angst voor geweld zowel bij vluchtelingen als bij de ontvangende burgerbevolking wegnemen en een gevoel van vertrouwen krijgen bij het handelen van de veiligheidsinstellingen. Etnische spanningen, maar ook praktische zaken zoals een gebrek aan brandstofhout en drinkwater staan dit in de weg. Het RLP komt hierom met vijf 'interventies': 1. het opbouwen van de capaciteiten van de Uganda Police Force (UPF) en andere belanghebbenden rondom het recht zodat zij de technische en sociale kennis en vaardigheden hebben om met de vluchtelingenproblematiek om te gaan, 2. het vertrouwen en de zelfredzaamheid van de vluchtelingenpopulatie vergroten, mede door de in het oorsprongland en bij de vlucht ontstane beschadigingen aan te pakken, 3. vluchtelingen de kracht en het zelfvertrouwen geven om in dialoog te treden over hun noden met opvangregio's, politie en andere autoriteitsstructuren, 4. samenwerken met de opvangregio's om de gevolgen van plotselinge overpopulatie aan te pakken, 5. vluchtelingenproblematiek regionaal en internationaal voor het voetlicht brengen. [47] Overigens is een derde van de werknemers van het RLP zelf vluchteling, een inhoudelijk sterke keuze. [48] Hierbij zit ook een schematische beoordeling door BZ, waarbij op basis van behoorlijk meetbare indicatoren bepaald wordt wat de meerwaarde van het project is binnen de doelstellingen van BZ en JLOS, [49] waarbij dit project op 19 van 27 punten komt. [50]

Dit Refugee Law Project is een van de vele projecten, er zijn door de jaren heen tussen de tien en de achttien organisaties nauw betrokken bij JLOS. Het bespreken van al deze projecten past niet binnen de kaders van dit rapport, het RLP geeft een goed inzicht in het type projecten dat bij dit programma hoort, van de doelstellingen en van de gebruikte indicatoren. Voordat ik naar de resultaten van het JLOS-programma ga eerst een korte karakterisering van de doelstellingen. Drie kerndoelstellingen van JLOS zoals beschreven in SDP IV zijn de toegang tot recht, het afleggen van rekenschap en het aanpakken van corruptie. Daarbij is 'leave no one behind' het dwingende principe achter de specifieke aandacht voor het verbeteren van toegang tot recht voor de kwetsbaren, vrouwen in het bijzonder. Ook moet bijzondere aandacht voor handelsrecht de handelspositie van Oeganda verbeteren. [51]



De resultaten zijn voor BZ helder: tussen 2016 en 2021 nam het vertrouwen in de JLOS-organisaties toe met 6 procentpunt tot 78 procent en dat in het recht als geheel ook met 6 procent tot 55 procent, terwijl ook de rechterlijke onafhankelijkheid toenam. De achterstand in zaken werd fors teruggebracht, terwijl de bevolking van steeds meer districten toegang tot een JLOS-institutie op een redelijke afstand heeft. Zware criminelen zitten steeds korter vast voordat hun rechtszaak begint en ook rechtbanken zijn eerder toe aan het nemen van beslissingen. [52] Er zijn veel meer indicatoren, maar goed om te noemen is dat in 2016 slechts 30 procent van de pasgeboren kinderen geregistreerd werd, terwijl dat in 2021 al 65 procent was, [53] en in 2021 kwam 98 procent van de aanklachten in eerdere conflictgebieden tot een afronding, terwijl dat vier jaar eerder slechts 85 procent was. Veel positieve ontwikkelingen dus. Hoeveel Nederland en andere donoren hiervoor uitgegeven hebben, is niet duidelijk.

Dat er nog veel werk te doen blijft, blijkt onder andere uit het feit dat in 30 procent van de gevallen dat een klacht tegen een JLOS-institutie ingediend wordt bij het United Human Rights Council (UHRC), de klager in het gelijk wordt gesteld, al was dat eerder 46 procent. [54] Ook na twintig jaar blijkt er dus nog veel werk te doen en blijft het een kwestie van veel geduld en een lange adem. Hierbij speelt ook dat president Museveni nog altijd aan de macht is, al sinds 1986 dus, terwijl de oppositie moeite heeft om zich ten opzichte van de dominante zittende macht te organiseren. [55] Het is spijtig dat Bergs boek Oeganda niet bespreekt, want er lijkt sprake te zijn van een regering die gebaseerd is op redelijk samenhangende netwerken, terwijl er tegelijkertijd wel successen behaald worden.

In Oeganda worden onder het JLOS-programma vele verschillende projecten ondergebracht, waaronder het Refugee Law Project, waarbij toegang tot het recht en bescherming tegen geweld cruciale steunpilaren zijn. Daar moeten kwetsbare groepen zoals vluchtelingen, vrouwen en kinderen specifiek van profiteren en ook wordt er gewerkt aan het ondernemingsklimaat van het land. Dat is een holistisch project en niet voor niets zijn tot achttien organisaties betrokken hierbij. Door de jaren heen is de effectieve toegang tot het recht toegenomen, hoewel er op bepaalde vlakken nog veel werk te verzetten is. Het voorbeeld van het Refugee Law Project toont ook dat Nederland nadrukkelijk de vinger aan de pols houdt en meetbare doelen als een vereiste ziet, waarbij op een later punt de reële resultaten getoetst worden aan die doelstellingen, waar de financiering mede door bepaald wordt. Het andere grote programma waar Nederland zich mee bezig houdt is JRLOS in Rwanda.

## **RWANDA**

Karakteristiek in het werk dat Justice, Reconciliation, Law and Order sector in Rwanda doet is de uitdrukking 'culture of peace', een van de kerndoelen naast versterking van de rechtsstaat, verantwoordelijkheid afdragende overheid, bijdragen aan socio-economische ontwikkeling en verbeterde armoedebestrijding. [56] In het activity appraisal document van JRLOS in 2014 is Nederland echter kritisch. Ja, de vooruitgang is mede dankzij forse investeringen significant, [57] maar er zijn nog vele uitdagingen. Rwanda biedt de eigen bevolking nog geen complete range van goed functionerende instituties en hoogwaardig rechtssysteem dat nodig is voor stabiliteit en vertrouwen in de overheid. Zo is er onvoldoende toegang tot hoogwaardig en betaalbaar recht, een grote achterstand in de behandeling van zaken, onvoldoende personeel, een hardnekkige overblijfselen van genocide-ideologie, en vele andere zaken.

Om de bestaande obstakels weg te nemen is het nodig, schrijft Buitenlandse Zaken verder in 2014, dat 1. Rwanda de universele toegang tot hoogwaardig recht verbetert, 2. effectief de onschendbaarheid van internationale misdaad aanpakt en herstel van verhoudingen bevordert, 3. rechtsstaat en het afleggen van verantwoording verbetert, 4. veiligheid, wettelijke orde en het houden aan mensenrechten verbetert en 5. over de hele lijn de justice, law and order sector meer capaciteit en coördinatie geeft. Daarnaast, en daar wordt de appraisal helemaal scherp, moeten mensenrechten, gendergelijkheid en regionale vrede en stabiliteit verbeterd worden, en 'de internationale gemeenschap en Nederland VERWACHTEN (nadruk EtW) dat Rwanda op dit vlak vooruitgang boekt.' [58] Zeker waar het gaat om de kritische opmerking over regionale vrede, heeft de Rwandese steun aan de rebellenbeweging M23 in oost-Congo ongetwijfeld een rol gespeeld.

Hoe staat het er dan voor in 2017? Rwanda is op het vlak van rechterlijke onafhankelijkheid gestegen naar plek 1 voor Afrika en plek 23 wereldwijd, de veiligheid is groot en zo ook het vertrouwen in de veiligheidssector en Rwanda staat op plek 2 van Afrika op het vlak van laagste perceptie van corruptie onder de bevolking. [59] Verder zijn verschillende concrete doelen met betrekking tot vertrouwen in de veiligheidssector en in mensenrechtenbescherming gehaald of ruimschoots gehaald, waarbij vooral de bijna 10 procentpunt overprestatie bij het vertrouwen in mensenrechtenbescherming opvalt, [60] vooral gezien de scherpe toon van Nederland op dit vlak in 2014. Ook bij de toegang tot juridische steun is het gestelde doel fors overschreden. En waar Rwanda in 2012 nog een destabiliserende rol speelde in de regio, staat het land in 2016 op de vijfde plek wereldwijd voor het leveren van soldaten en politie voor vredesmissies [61]:

“Rwanda is the 5th biggest contributor to peace keeping troops operations around the world (T/PCC) with over 5,500 army troops and over 1000 Police in seven UN Missions. These include the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID); the UN Mission in South Sudan (UNMISS); the UN Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH); the UN Mission in Liberia (UNMIL); the UN Interim Security Force in Abyei (UNISFA); the UN Operation in Côte d'Ivoire (UNOCI); and the International Support Mission to the Central African Republic (MISCA).”

Als laatste wordt Rwanda geprezen om de 'free and fair' verlopen verkiezingen voor lokale politici, voor leiders en voor een referendum, allemaal met een hoge opkomst, het aantal onafhankelijke televisiezenders en andere nieuwsmedia, voor de transparantie van de overheid en voor het groeiende aantal organisaties in het maatschappelijk middenveld, waarbij de overheid bijdraagt aan de benodigde infrastructuur zodat maatschappelijk eigenaarschap van media bijvoorbeeld mogelijk wordt. [62]

Op het vlak van corruptiebestrijding worden grote en goede stappen gezet, te veel om over uit te weiden, wel worden in het 2018-rapport over corruptiebestrijding dertien aanbevelingen gedaan om de corruptiebestrijding te verbeteren, waaronder verbetering van jurisprudentie en het naderbij brengen van de straffen bij gelijkwaardige vergrijpen. [63] In het rapport van 2017 worden verder nog flinke uitdagingen genoemd, zoals budgetbeperkingen, onvoldoende samenwerking, achterstanden bij rechtbanken, maar het oordeel is op dat moment dat JRLOS voornamelijk succesvol is, waarbij als succesfactoren worden genoemd:

- Home grown initiatives such as Abunzi (mediators), Imihigo (performance contracts) turned into success stories and strengthened the delivery of justice services.
- At National level, the ownership of EDPRS 2 by all stakeholders and alignment of all resources to the framework enabled the realisation of set targets.
- The deployment of ICT based solutions greatly improved service delivery.”

Sinds 2017 is de Economic Development and Poverty Reduction Strategy (EDPRS I + II), waar JRLOS onder viel, vervangen door de National Strategy for Transformation (NST 1), waarbij het versterken van justice, law and order onder speerpunt 3, Transformational Government, valt. Gender and Family Promotion, een speerpunt van het Nederlandse OS-beleid, valt dan weer onder 'cross-cutting areas'. [64]

Cultuur van vrede is niet gemakkelijk te operationaliseren, maar de zichtbare resultaten van JRLOS, de successen juist van lokale initiatieven, de actieve medewerking van de overheid en de boven redelijkerwijs te verwachten hoge bijdrage aan vredesmissies wereldwijd zouden hier zeker onderdeel van zijn. Ook laat de transformatie naar NST 1 zien dat er sprake is van een bredere bedding waarin dit beleid vorm krijgt, waarbij Rwanda met steun van onder andere Nederland een koers vaart die zowel Rwanda als de donoren dient. JRLOS kost Nederland op jaarbasis tenminste 5 miljoen euro, dit wordt vanuit de middelen beschikbaar gesteld in het Meerjarig strategisch plan (MJSP) geormerkt. [65]

- [28] Kamerbrief inzake beantwoording feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/07/kamerbrief-inzake-beantwoording-feitelijke-vragen-over-de-nederlandse-bijdrage-aan-de-anti-isis-coalitie-en-de-brede-veiligheidsinzet-in-irak-in-2022>, p. 3
- [29] Kamerbrief inzake beantwoording feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022, p. 5
- [30] Kamerbrief inzake beantwoording feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022, p. 5
- [31] Kamerbrief inzake beantwoording feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022, p. 8
- [32] Kamerbrief inzake beantwoording feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022, p. 16
- [33] Kamerbrief inzake beantwoording feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-ISIS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022, p. 15
- [34] Funding Facility of Stabilization <https://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/all-projects/funding-facility-for-stabilization.html>
- [35] EU Strategic Compass [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf), p. 18
- [36] EU Strategic Compass, p. 19 & 20
- [37] EU Strategic Compass, pp. 21-23
- [38] EU Strategic Compass, p. 23
- [39] EU Strategic Compass, p. 26
- [40] EU Strategic Compass, p. 27
- [41] EU Strategic Compass, p. 28
- [42] About JLOS, <https://jlos.go.ug/index.php/about-jlos>
- [43] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 1 van 20, p. 5
- [44] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 12 van 27, p. 18
- [45] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 16 van 27, p. 1
- [46] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 1 van 20, p. 5
- [47] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 1 van 20, p. 7
- [48] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 20 van 20, p. 3
- [49] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 1 van 20, p. 6
- [50] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 1 van 20, p. 15
- [51] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 18 van 20, p. 14
- [52] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 4 van 20, p. 18
- [53] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 4 van 20, p. 20
- [54] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 4 van 20, p. 23
- [55] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 18 van 20, p. 14
- [56] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 25 van 27, p. 20 en Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 16 van 27, p. 4
- [57] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 16 van 27, p. 4
- [58] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 16 van 27, p. 5
- [59] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 14 van 27, p. 2
- [60] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 14 van 27, p. 3
- [61] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 14 van 27, p. 4
- [62] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 14 van 27, p. 5
- [63] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 9 van 27, pp 2-6
- [64] National strategy for Transformation NST 1, p. 13, [https://www.nirda.gov.rw/uploads/tx\\_dce/National\\_Strategy\\_For\\_Transformation\\_-NST1-min.pdf](https://www.nirda.gov.rw/uploads/tx_dce/National_Strategy_For_Transformation_-NST1-min.pdf)
- [65] Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 18 van 27, p. 5

## 5. CONCLUSIES

Met de programma's JLOS in Oeganda, JRLOS in Rwanda en de anti-IS-missie in Irak heeft Nederland getoond het belang in te zien van op de lange termijn gerichte stabilisatieprogramma's, waarbij een geïntegreerde aanpak voorgestaan wordt rondom corruptiebestrijding, hervorming van de veiligheidssector en het verbeteren van de mensenrechtensituatie. Het bestrijden van instabiliteit is in het belang van Nederland als een handelsland, maar ook om vluchtelingenstromen te vermijden en om de levensomstandigheden van vele medemensen te verbeteren. Ook laat het rapport Cashing in on Guns zien dat dergelijke instabiliteit kan zorgen voor toenemende hoeveelheden wapens elders in de wereld, met daardoor verder toenemende instabiliteit als gevolg.

Programma's zoals JLOS en JRLOS omvatten het door Louis-Alexandre Berg besproken SSR, maar ze overstijgen dit ook. Dat bemoeilijkt in sommige opzichten de vergelijking met de conclusies en aanbevelingen die hij in zijn boek doet. Wel wordt duidelijk uit *Governing Security After War* dat wendbaarheid in besluiten en uitvoering bij veranderende interne dynamiek cruciaal is. Daarvoor is het ook belangrijk dat er vanuit de donorlanden gestreefd wordt naar een eenduidige beslisstructuur en het ontvangende land zo mogelijk een enkel langdurig betrokken aanspreekpunt heeft.

De twee programma's in Oeganda en Rwanda worden door de Nederlandse overheid beoordeeld als succesvol. Dat doet Nederland op basis van meetbare indicatoren die zowel vooraf als achteraf geëvalueerd worden. Deze meetbaarheid is cruciaal voor effectieve samenwerking tussen donorlanden en ontvangende landen, maar honderdprocentcores mogen niet worden verwacht. Ook is duidelijk dat zelfs na twintig jaar er nog veel verbetering mogelijk is. Deze programma's vergen dus een lange adem.

Het bouwen van het paradijs op aarde is niet een taak van de ChristenUnie. Wel kan de ChristenUnie vanuit haar streven naar vrede en gerechtigheid een bijdrage leveren aan toenemende vrede, juist ook in kwetsbare en instabiele landen. Dat past binnen de visie zoals door Wolterstorff ontwikkeld waarin vrede ook het opbloeien van gemeenschappen omvat. Op JLOS en JRLOS gelijkende programma's of de humanitaire delen van missies zoals de anti-IS-missie zijn daar bij uitstek geschikt voor. Veel van de doelen en maatregelen passen daarom uitstekend in de waarden zoals de ChristenUnie deze uitdraagt. Uit de hier besproken literatuur komen echter ook nog enkele aanbevelingen naar voren, die worden puntsgewijs besproken na een korte reflectie op deze programma's vanuit alternatieve politieke visies.

## REFLECTIE OP ANDERE POLITIEKE VISIES IN NEDERLAND

Het type beleid zoals ik dat in dit rapport nastreef, valt niet alleen te verdedigen vanuit een christendemocratische politieke visie. Vanuit een liberaal-conservatief perspectief zoals dat van de VVD en deels het CDA valt dit beleid te verdedigen vanuit de opvatting dat instabiliteit slecht is voor de wereldhandel, zeker wanneer deze instabiliteit zich in de buurt van cruciale handelsroutes bevindt. Daar speelt mee dat deze instabiliteit zich als een olievlek kan verspreiden en het de risico's op onbeheersbare wapenstromen naar Europa vergroot. Het CDA hecht hierbij sowieso waarde aan ontwikkelingssamenwerking, meer dan de VVD.

Voor partijen op rafelrandrechts is het tegenhouden van immigranten prioriteit, of dit nou om vluchtelingen of om werkzoekenden gaat. Investeren in stabiliteit is een effectieve manier om dat inderdaad te doen, effectiever dan hardvochtige maatregelen die de pushfactoren niet wegnemen. Ook voor de SP is het belangrijk dat immigranten uit minder kansrijke gebieden de Nederlandse arbeiders niet verdringen. Door aan stabiliteit en daarmee aan kansen in de thuislanden te werken, draagt Nederland hier zeker aan bij.



Met de linkse partijen zoals PvdA en GroenLinks heeft de ChristenUnie gemeen dat ze nadrukkelijk streven naar meer welzijn voor de wereld, ook buiten Nederland. Speerpunten zoals steun voor vluchtelingen, vrouwen, mensen die vanwege gender of geaardheid specifiek kwetsbaar zijn, vallen daarbij in goede aarde en passen uitstekend in het hierboven stabilisatiebeleid. Zowel in Oeganda als in Rwanda speelt dit nu al een rol.

# AANBEVELINGEN

Het is duidelijk dat Nederland al veel doet op het vlak van wat stabilisering en destabilisatiepreventie genoemd kan worden. Een deel daarvan komt duidelijk overeen met aanbevelingen die Berg doet in *Governing Security After War*, voor een deel is binnen het kader van dit rapport niet vast te stellen of het Nederlands beleid overeenkomt met die aanbevelingen. Waar het Nederlands beleid niet overeenkomt met de aanbevelingen, is het de vraag of het direct relevant is voor ChristenUnie-politici, omdat de regering een zekere beleidsvrijheid heeft. De rol van de Tweede Kamer is eerder om vragen te stellen, oproepen te doen en informatie op te vragen. Dit allemaal met het doel om op een beperkt vlak het regeringsbeleid bij te sturen of nog ongeziene richtingen te wijzen. In meer algemene termen probeer ik wat aanbevelingen te doen die geschikt zijn om bijvoorbeeld vragen over te stellen bij commissievergaderingen of waarbij anderszins de vinger aan de pols gehouden kan worden. Als eerste daarbij een opmerking over de financiering, misschien wel de belangrijkste van de aanbevelingen.

## OVER DE FINANCIERING

Dit rapport bevat geen financiële analyse van de JLOS- of JRLOS-programma's of van andere programma's, er is dan ook geen enkel oordeel te vinden of het bedrag van vijf miljoen euro op jaarbasis, het enige bedrag dat ik noem, veel is of weinig. Wanneer landen samenwerken aan een stabilisatieprogramma zoals van de types besproken in dit rapport, zoals de SSR-programma's die Berg analyseert, kan de gedeelde financiering in combinatie met gecombineerd leiderschap ervan de noodzakelijke wendbaarheid wanneer de interne politieke dynamiek van een land voor opening zorgt tegenwerken. De aanbeveling hier is dan ook:

- streef naar een gezamenlijk fonds voor stabilisatieprogramma's, dat kan via de EU of multilateraal, waarna een enkel land de feitelijke leiding op zich neemt om het programma samen met het ontvangende land uit te werken en uit te voeren.

Duidelijk hier moet zijn dat dit als het via de EU gaat primair een zaak is van de Europarlementariërs, bij een multilateraal fonds primair van de Tweede Kamerleden. Een tweede financiële aanbeveling is:

- Stabilisatieprogramma's vergen een langdurig financieel commitment, laat de Tweede Kamer de langdurige financiële zekerheid vastleggen.

## OVERIGE AANBEVELINGEN

- Zorg voor langdurig inhoudelijk commitment vanuit de Tweede Kamerfractie voor stabilisatieprogramma's. Stel hier ook over Kamerperioden heen interesse in en vragen over en organiseer waar mogelijk reizen met Tweede Kamerleden om de resultaten met eigen ogen te zien.
- Geef de regering de ruimte om snel te reageren op wijzigende omstandigheden, leg niet te veel op detailniveau vast.
- Houd de vinger aan de pols wat betreft de meetbaarheid van door Nederland en het ontvangende land afgesproken indicatoren.
- Let op dat diplomaten voldoende tijd op hun post zitten om effectieve relaties op te bouwen met ontvangende landen.
- Prioriteer landen waar Nederland en de EU specifieke belangen hebben, zoals in noord-Afrika vanwege bijvoorbeeld vluchtelingen en langs cruciale handelsroutes. Dit past goed in de doelstellingen zoals ook ontwikkeld in het EU Strategisch Kompas.
- Kijk welke mogelijkheden er zijn om samen met NGO's de kennis over netwerken in ontvangende landen te vergroten.
- Steun waar mogelijk projecten die de ontvangende bevolking mee laten werken en eigenaarschap bieden, zoals in het Refugee Law Project en bij home grown initiatieven zoals Abunzi en Imihigo in Rwanda.
- Focus op het terugdringen van corruptie en herstel van vertrouwen in de overheid en breid dat uit naar onder andere het terugdringen van wapenbezit.
- Informeer naar de mogelijkheden voor het bieden van trainingen op het vlak van open source onderzoek en ICT en naar de stappen om te voorkomen dat die capaciteiten tegen politieke tegenstanders worden gebruikt.
- Gebruik de Nederlandse expertise in ICT zo effectief mogelijk om regionale handel te bevorderen, corruptie te bestrijden en transparantie te verbeteren, zoals Nederland in de KRG gedaan heeft. Zoek naar mogelijkheden om die ICT-systemen in meerdere landen bruikbaar te maken.
- Zorg binnen het door de donorlanden samengestelde stabilisatieteam voor voldoende expertise rondom de interne politieke dynamiek van een land.
- Werk samen met de ontvangende landen aan een coherente boodschap en aan coherente doelstellingen voor de langere termijn die zowel de Nederlandse of Europese belangen dienen als het ontvangende land en bevrage de beleidsmakers daarop. Werk samen met de ontvangende landen om het stabilisatiebeleid in te bedden in een brede maatschappijvisie.
- Zorg dat een land voor de langere termijn het voortouw neemt en bij voorkeur een persoon die vanuit de donoren beslissingsbevoegd is om op tijd bij openingen bij te sturen.
- Hoewel instabiele landen voor een groot deel overeenkomende problematieken kennen, zijn niet overal dezelfde mensen kwetsbaar. Bevrage daarom de beleidsmakers of de bescherming van de meest kwetsbaren inderdaad verwezenlijkt wordt.

# BRONNEN

Demuyneck, M., Mehra, T., Clarke C., Duquet, N., et al. (2021). Cashing in on Guns: Identifying the Nexus between Small Arms, Light Weapons and Terrorist Financing. International Centre for Counter-Terrorism - The Hague

Berg, L. A. (2022). Governing Security After War: The Politics of Institutional Change in the Security Sector, Oxford University Press (ebook)

Wolterstorff, N. (1983), Until Justice and Peace Embrace, Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids

Acemoglu, D. & Robinson, J. A., (2013). Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty, Profile Books Ltd, London

## ONLINE DOCUMENTEN

21501-04 Ontwikkelingsraad:

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2022/05/19/bijlage-1-beantwoording-schriftelijk-overleg-inzake-de-raad-buitenlandse-zaken-ontwikkelingssamenwerking-van-20-mei-2022/bijlage-1-beantwoording-schriftelijk-overleg-inzake-de-raad-buitenlandse-zaken-ontwikkelingssamenwerking-van-20-mei-2022.pdf>

Beginselverklaring Vrede zoeken, recht doen, 2018, <https://www.christenunie.nl/beginselverklaring>

EU Strategic Compass:

[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic\\_compass\\_en3\\_web.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf)

Funding Facility of Stabilization, <https://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/all-projects/funding-facility-for-stabilization.html>

Kamerbrief inzake feitelijke vragen over de Nederlandse bijdrage aan de anti-IS-coalitie en de brede veiligheidsinzet in Irak in 2022

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/07/kamerbrief-inzake-beantwoording-feitelijke-vragen-over-de-nederlandse-bijdrage-aan-de-anti-isis-coalitie-en-de-brede-veiligheidsinzet-in-irak-in-2022>

National strategy for Transformation NST 1:

[https://www.nirda.gov.rw/uploads/tx\\_dce/National\\_Strategy\\_For\\_Transformation\\_-\\_NST1-min.pdf](https://www.nirda.gov.rw/uploads/tx_dce/National_Strategy_For_Transformation_-_NST1-min.pdf)

Verslag van een commissiedebat, gehouden op 14 juni 2022, over Hoofdlijnen beleid Ministerie van Buitenlandse Zaken

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D25589&did=2022D25589>

Verslag van een notaoverleg, gehouden op 28 september 2022, over de Beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,

<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/commissieverslagen/detail?id=2022Z13168&did=2022D40974>

About JLOS: <https://jlos.go.ug/index.php/about-jlos>

Bijlage bij Wob-deelbesluit Projecten Oeganda deel 1 van 20:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-dd09a7ac-a895-46a5-b939-3e9799bca7a2/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20Projecten%20Oeganda%20deel%201%20van%2020.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 4 van 20:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-7e87efcd-c2f1-409e-9fd5-04a81cd4ec09/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20Projecten%20Oeganda%20deel%204%20van%2020.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 18 van 20:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-040d668c-b929-4c93-b5b4-434758e999f0/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20Projecten%20Oeganda%20deel%2018%20van%2020.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Oeganda deel 20 van 20:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-94e01e29-c2ae-4965-8b3d-0341398a7789/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20Projecten%20Oeganda%20deel%2020%20van%2020.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 9 van 27:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-4bfcc006-5476-4c8d-9d3d-73c17c1792ca/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20projecten%20Rwanda%20deel%209%20van%2027.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 12 van 27:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-0dc2ac49-387b-4b6e-9e72-f99b67e0419a/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20projecten%20Rwanda%20deel%2012%20van%2027.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 14 van 27:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-c7ac670f-720e-45b5-8e41-070ad3c89f4d/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20projecten%20Rwanda%20deel%2014%20van%2027.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 16 van 27:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-f389f188-f050-4eea-ba24-e8d3268bf558/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20projecten%20Rwanda%20deel%2016%20van%2027.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 18 van 27:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-9c54f593-c6d1-4f97-84c6-f41f6df74873/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20projecten%20Rwanda%20deel%2018%20van%2027.pdf>

Bijlage bij Wob-deelbesluit projecten Rwanda deel 25 van 27:  
<https://open.overheid.nl/repository/rnl-903b3d14-2693-44cf-9a81-d8c386ddd05b/1/pdf/Bijlage%20bij%20Wob-deelbesluit%20projecten%20Rwanda%20deel%2025%20van%2027.pdf>

## ATTRIBUTIE

Afbeelding titelpagina: Kunstwerk bij de Kisiizi waterval in Oeganda, foto door Deco Dialo, met toestemming gebruikt via Unsplash.

# OVER DE AUTEUR

Evert te Winkel is lid van de Werkgroep Buitenlandse Zaken van politieke jongerenorganisatie Perspectief, waar hij zich met name bezig houdt met conflicten tussen en in kleine landen en verder met terrorisme en extremisme. Hij studeerde eerder Journalistiek en Religie & Media.



**Perspectief**

ChristenUnie-jongeren