

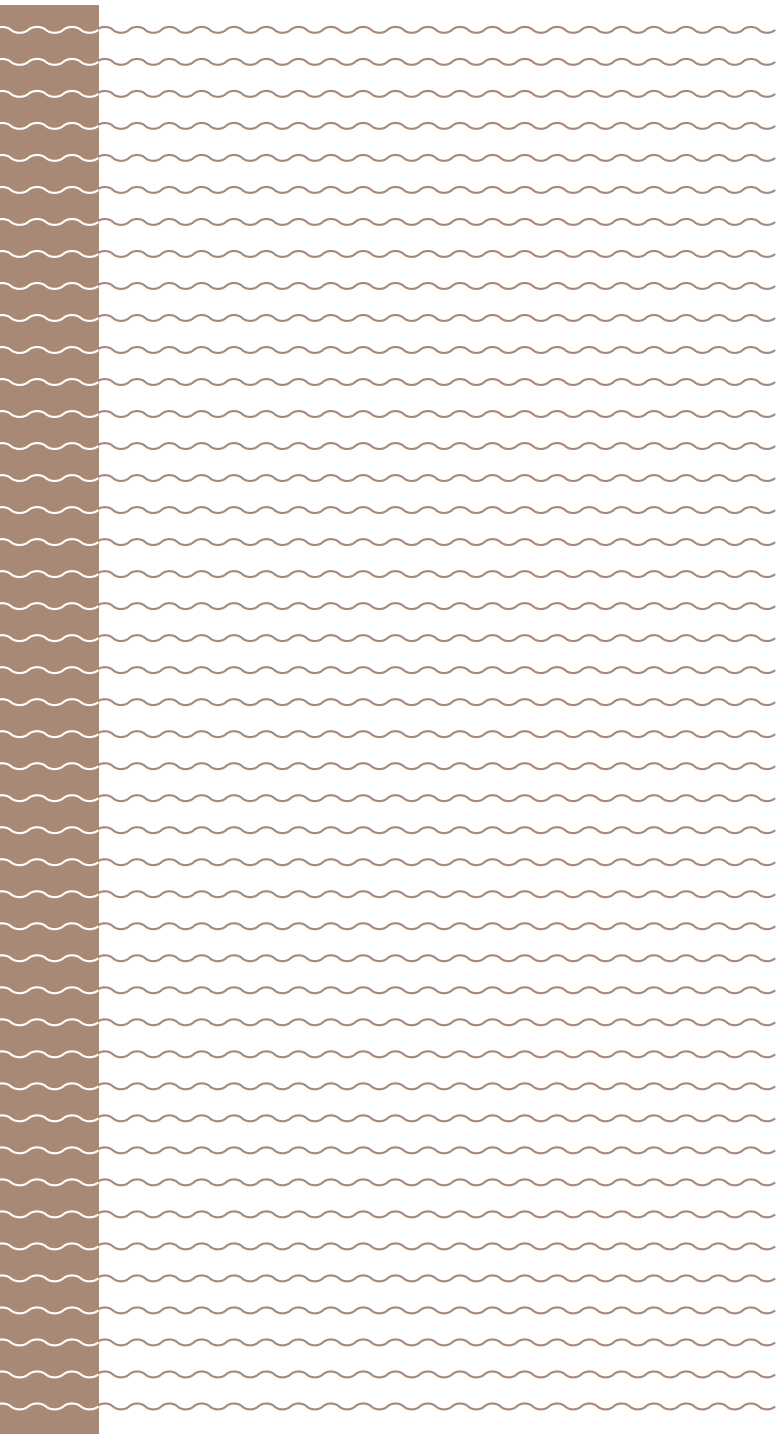
Beleidskader voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in de veiligheidssector



België
partner in ontwikkeling

.be

Oktober 2019



Contents

Executive summary	4
Inleiding	5
Definiëren van het domein	6
Wat is veiligheid?	6
Wat is de veiligheidssector?	6
Veiligheid en ontwikkeling	8
Rule of law, justitie en ontwikkeling	10
Veiligheid, klimaatverandering en ontwikkeling	11
Principes bij interventies in de veiligheidssector	11
Afbakening van het domein	13
ODA-aanrekenbaarheid	13
ODA-aanrekenbaarheid in de veiligheidssector	13
ODA-aanrekenbaarheid van projecten voor derden	15
Breed gedragen beleidskader vereist	15
Basisvoorwaarden en criteria	16
Basisvoorwaarden met betrekking tot de landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingssteun aan de veiligheidssector	16
Criteria op het niveau van concrete interventies	17
Maatregelen	18
Conditionaliteiten	18
Opvolging	18
Stopzetten samenwerking	19
Risicoanalyse en -beheer	20
Het belang van risicoanalyse en -beheer	20
Methodologie	20
Soorten risico's	21
Risico's en beheersmaatregelen	21
Resultaatgebieden, indicatoren en actiedomeinen	23
Resultaatgebieden met bijhorende targets van SDG 16+	23
Standaardindicatoren	24
Enkele actiedomeinen	24
Mogelijkheden voor synergie en complementariteit	26
Belgische actoren	26
Europese actoren	27
United Nations	27
Bibliografie	28
ANNEX I: CRS-codes	30
ANNEX II: Beslissingsmatrix Federale Politie	32
ANNEX III: Risicotabel SSR (OESO)	34
ANNEX IV: Belgische ontwikkelingssamenwerking in de veiligheidssector	35
ANNEX V: Verschillende scenario's en veranderende situatie	36
ANNEX VI: Stappenplan voor steun van de Belgische ontwikkelingssamenwerking	38
ANNEX VII: Stappenplan voor overweging opdracht voor derden voor uitvoering door Enabel	39

Executive summary

Deze nota beschrijft het kader voor interventies van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de veiligheidssector, met inbegrip van de justitiesector. De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft sinds de jaren '90 uitgebreide expertise opgedaan in de veiligheids- en justitiesector en wenst hier verder op te bouwen.

Veiligheid en ontwikkeling hangen nauw samen en de aanwezigheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de veiligheidssector past in de Belgische *comprehensive approach*, de humanitaire – ontwikkeling – vrede nexus-benadering van de OESO en is in lijn met de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDGs), vooral SDG 16. Preventieve acties in het buitenland dragen ook indirect bij tot de interne veiligheid van België en kunnen gelinkt worden aan de nationale veiligheidsstrategie.

Projecten van ontwikkelingsactoren in de veiligheidssector bieden een grote meerwaarde, maar ze brengen ook risico's met zich mee. In de eerste plaats is er het risico op reputatieschade voor België wanneer er ontsporingen zouden plaatsvinden waarbij de veiligheidssector van het partnerland betrokken is.

Deze nota bakent vooreerst het domein af. Uit de Belgische wet op ontwikkelingssamenwerking (2013) en de wet op Enabel (2017) volgt dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de interventies van Enabel (ook voor derden) ODA-aanrekenbaar moeten zijn. De Belgische ontwikkelingssamenwerking zal ook nooit exclusief steun verlenen of Enabel de toelating geven om projecten voor derden uit te voeren die geen deel uitmaken van een breed gedragen beleidskader waar een groep van landen achterstaat.

Vervolgens worden de basisvoorwaarden op het niveau van het land en criteria op het niveau van de interventie geformuleerd waaraan in voldoende mate voldaan moet zijn om ontwikkelingsprogramma's in de veiligheidssector te kunnen starten. Belangrijk daarbij is dat er altijd tekorten zullen zijn, aangezien het gaat om fragiele contexten. Gezien het belang van de lokale context dient men te vertrekken van een context-specifieke analyse waarin wordt nagegaan in welke mate aan de criteria voldaan is en hoe groot de risico's zijn. Uiteindelijk zal men de voor- en nadelen van een interventie geval per geval moeten afwegen.

Indien men op basis van die analyse beslist dat de voordelen opwegen tegen eventuele nadelen, is het vooreerst belangrijk om de nodige activiteiten te integreren in de interventie zodat de geïdentificeerde risico's optimaal beheerst worden. Voor de aspecten waar de interventie zelf weinig invloed op heeft, kan men beslissen dat er flankerende maatregelen nodig zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om een striktere opvolging van het project, eventuele conditionaliteiten of een multi-donor politieke dialoog met het partnerland over de aandachtspunten die uit de analyse naar voor komen.

Ook is het mogelijk op voorhand de mogelijkheid tot schorsing of stopzetting duidelijk te formuleren en op te nemen in de conventie met het partnerland.

Wanneer definitief beslist is dat het project met eventuele flankerende maatregelen van start kan gaan, is het aan de uitvoerende partner om een goed risicobeheer te garanderen. Er wordt verwacht dat uitvoerende partners een instrument hebben inzake risico-analyse en risicobeheer, met aandacht voor permanente opvolging van de risico's en aanpassingen *en cours de route*.

In deze nota worden ook enkele resultaatgebieden, met bijhorende standaardindicatoren en actiedomeinen geïdentificeerd waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking prioritair wil op inzetten, vertrekkende vanuit het Belgische beleid en de reeds opgebouwde expertise.

Tot slot vermelden we andere Belgische en internationale actoren die actief zijn in de veiligheidssector en waar mogelijkheden liggen voor synergiën en complementariteit.

Inleiding



Deze nota beschrijft het beleidskader voor interventies van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de veiligheidssector, met inbegrip van de justitiesector. De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft sinds de jaren '90 uitgebreide expertise opgedaan in de veiligheids- en justitiesector en wenst hier verder op te bouwen.

Dit beleidskader bakent het domein af waarbinnen interventies in de veiligheidssector door de Belgische ontwikkelingssamenwerking gefinancierd kunnen worden, welke bijzondere stappen genomen dienen te worden om over deze financiering te beslissen en waar bijzondere aandacht naar dient te gaan tijdens de uitvoering van de interventies. Er wordt eveneens bepaald welke interventies in de veiligheidssector het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel mogelijks kan uitvoeren in opdracht van derden en hoe de beslissing daarover genomen zal worden. Beide stappenplannen voor deze processen worden visueel in kaart gebracht aan het einde van dit document (Annex VI en VII).

Het kader omvat verder ook de vooropgestelde resultaten waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking prioritair wenst op in te zetten en de bijhorende indicatoren om de realisatie daarvan te kunnen meten. Er wordt ook aangegeven met welke andere actoren er synergiën en complementaire samenwerkingsverbanden uitgebouwd kunnen worden.

Definiëren van het domein

Wat is veiligheid?

Veiligheid is een zeer breed domein. Er is vanaf de jaren '90 een evolutie waar te nemen van een strikte interpretatie van traditionele veiligheid, de veiligheid van een staat tegen militaire dreiging, naar "sécurité humaine", de veiligheid van de bevolking (DCAF, 2012).

Daaronder verstaan we meer dan alleen fysieke veiligheid, **het gaat om het overleven, het levensonderhoud en de waardigheid van mensen**¹. Dat betekent dat naast militaire aspecten ook economische, sociale, politieke en milieu aspecten in rekening gebracht worden. Veiligheid is bijvoorbeeld gelinkt aan voedselzekerheid, gezondheidszorg, mensenrechten, governance, onderwijs, leefomgeving... Bovendien gaat het om zeer diverse actoren, zowel statelijke actoren als niet-statale actoren.

Wat is de veiligheidssector?

Traditioneel vallen onder de veiligheidssector alle actoren die de binnenlandse en buitenlandse veiligheid van de staat waarborgen (leger, politie, paramilitaire organisaties, inlichtingendiensten, grensbewaking, douane,...).

VEILIGHEIDSDIENSTVERLENERS EN RECHTSBEDELERS

• Statelijke actoren (veiligheid)

- Leger
- Politie, presidentiële garde
- Nationale garde, civiele bescherming
- Inlichtingendiensten en geheime diensten
- Douane en grensbewaking
- Enz.

• Statelijke actoren (justitie)

- Rechtbanken (burgerlijk en militair)
- Parket
- Gevangeniswezen
- Enz.

STATELIJK

• Governance en controle

- Juridisch kader
- Wetgevende macht/parlementaire comités
- Juridische raadgeving
- Politieke controle-instanties
- Mensenrechtenorganisaties, bemiddelaars
- Instanties voor corruptiebestrijding
- Enz.

• Beheer

- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Ministerie van Financiën
- Enz.

• Niet-statale actoren (veiligheid)

- Informele gewapende groeperingen (milities, gewapende facties)
- Burgerwachten
- Private veiligheidsondernemingen
- Militaire veiligheidsondernemingen
- Traditionele veiligheidsactoren
- Enz.

• Niet-statale actoren (justitie)

- Advocaat van de vedingiging
- Juridische bijstand
- Organisme voor juridische opleiding
- Toepassing gewoonterecht
- Slachtofferhulp
- Enz.

NIET-STATELIJK

• Actoren uit de civiele samenleving

- Niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties
- Vrouwenveorganisaties
- Media
- Steungroepen voor slachtoffers

• Vakbonden

• Academische instellingen

• Onderzoekscentra en denktanks

• Stemgerechtigden

• Burgers

• Enz.

GOVERNANCE (CONTROLE- EN BEHEERINSTANTIES)

¹<https://www.un.org/humansecurity/what-is-human-security/>

Met de uitbreiding van het concept veiligheid, is ook het aantal actoren toegenomen. DCAF (zie bovenstaand schema) maakt een onderscheid tussen *state actors* en *non-state actors* en tussen diensten van veiligheid/justitie en controleorganen/beheersorganen (governance). De link met justitie komt sterk naar voren.

Er zijn verschillende definities van de veiligheidssector mogelijk. DCAF (2012, zie onderstaande tabel) maakt een onderscheid tussen zes mogelijke afbakeningen, gaande van zeer breed tot zeer strikt. **Voor deze nota wordt de definitie "zeer breed" gehanteerd.** Voorzichtigheid is uiteraard geboden in de omgang met gewapende groeperingen die niet onder de controle van de staat vallen, maar het is niet aangewezen om elk contact met hen a priori uit te sluiten. Waar de staat geen controle heeft over gans haar grondgebied, zijn het soms dergelijke groeperingen zoals "*groupes d'autodéfense*" (zelfverdediging) die een veiligheidsfunctie vervullen voor de lokale bevolking. Ook is een open dialoog met dergelijke groeperingen vaak aan te raden om te werken aan vreedevolle en duurzame oplossingen.

Incompatibel met SSR	Strikter	Strikt	Ruim	Ruimer	Zeer ruim
Enkel statelijke veiligheidsactoren bijv.: politie, leger, inlichtingendiensten, enz.					
Staatsinstellingen voor veiligheidsverlening, -beheer en -controle waaronder ook de civiele samenleving en rechtsinstellingen die deelnemen aan controle-activiteiten bijv.: parlementen, ministeries, rechtbanken, bemiddelingsinstellingen, vrouwengroepen, universiteiten, media, enz.					
Statale rechtsinstellingen nauw verbonden met veiligheid bijv.: actoren van het strafrechtstelsel of van de gerechtelijke sector in het algemeen					
Niet-statale veiligheids- en rechtsactoren bijv.: commerciële veiligheidsdienstverleners, privégroepen, traditionele rechtsactoren					
Buitenlandse actoren die de nationale SSR-inspanningen ondersteunen bijv.: multilaterale organisaties of bilaterale partnerschappen in de landen in overgang of die uit een conflict komen.					
Gewapende niet-statale actoren bijv.: gewapende groepen die geweld hanteren voor politieke of criminele doeleinden en niet onder de controle van de staat vallen, waaronder politieke en criminele organisaties					

Veiligheid en ontwikkeling

“The truth is, development without security is not possible; security without development is only temporary.”

(Hilary Benn, Secretary of State for International Development)²

In het kader van de Verenigde Naties heeft ook België zich geëngageerd voor Agenda 2030. Een kernelement daarvan is het bevorderen van vreedevolle, rechtvaardige en inclusieve samenlevingen zonder angst en geweld. Dit wordt specifiek beoogd in duurzame ontwikkelingsdoelstelling (SDG) 16, maar ook verschillende andere doelstellingen omvatten *targets* die verwijzen naar vrede en veiligheid. **Veiligheid is dus een essentieel onderdeel geworden van de ontwikkelingsagenda**, en ook omgekeerd.

Op Europees niveau is het bevorderen van *human security through an integrated approach* een belangrijk onderdeel van de “*Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*” (2016): “*Implementing a multi-dimensional approach through the use of all available policies and instruments aimed at conflict prevention, management and resolution is essential.*” (p.28)

In de Belgische strategienota voor de **Comprehensive Approach**, zoals deze werd goedgekeurd door de Ministerraad in juli 2017, wordt ook vermeld dat vrede en veiligheidsbelangen een belangrijke rol spelen die de coherente inzet van de verschillende pijlers van het Belgische buitenlandse beleid (diplomatie, ontwikkeling, defensie e.a.) nodig maakt. Het belang van een nationale veiligheidsstrategie om die inzet mede te oriënteren wordt er vermeld. Instabiele regio’s in het buitenland kunnen immers ook onze interne veiligheid in het gedrang brengen. Verder leest men in de Belgische Strategie voor Civiel Crisisbeheer (2017): “Onze binnenlandse veiligheid wordt mee bepaald door de bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit buiten onze grenzen en zal ook een invloed hebben op de prioriteiten, o.a. door de toegenomen aandacht voor terrorismebestrijding, preventie van gewelddadig extremisme of de strijd tegen georganiseerde misdaad of irreguliere migratiestromen in fragiele staten. De meerwaarde van een geïntegreerde benadering is meer dan duidelijk.” (p.1)³



De **Belgische ontwikkelingssector is al langer actief in de veiligheidssector**. Van 2008 tot 2019 werd er 175 miljoen euro aan uitgegeven. Ongeveer de helft daarvan via multilaterale partners (waaronder VN vredesmissies en de EU), een derde via Enabel (vroeger BTC) en een vijfde via NGOs. De onderstaande figuur toont de verdeling over de verschillende sub-sectoren. Onder de multilaterale partnerorganisaties van de Belgische ontwikkelingssamenwerking neemt UNDP een bijzondere plaats in. De Belgische ontwikkelingssamenwerking steunt de strategische prioriteiten van UNDP, meer bepaald het beheer van organisaties voor vrede, justitie en inclusiviteit, evenals conflictpreventie en versterking van de weerbaarheid. De OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights – is in deze context eveneens een belangrijke partner. België verleent aan deze partnerorganisaties zowel budgetbijdragen als bijdragen met specifieke bestemming. Enabel⁴ heeft een twintigtal jaar ervaring in de sector, vooral in West-Afrika en de regio van de Grote Meren. Het ontwikkelingsagentschap heeft ook verschillende publiek-publieke samenwerkingsakkoorden met als doel de expertise die aanwezig is in alle Belgische administraties te mobiliseren. Enabel speelt in dat geval de rol van begeleider van mensen die technische expertise hebben, maar weinig of geen ervaring met ontwikkelingssamenwerking. Ook in de niet-gouvernementele samenwerking zijn Belgische partners actief in de sector, vooral op het vlak van justitie. Het gaat onder andere om *RCN Justice et Démocratie*, *Commission Justice et Paix* en *Avocats sans frontières*.



De link tussen veiligheid en ontwikkeling kadert ook in de nexus-benadering van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), die stelt dat veiligheid en ontwikkeling niet los van elkaar te zien zijn. De **DAC-aanbeveling voor de nexus humanitaire hulp-ontwikkeling-vrede**, die werd aangenomen in februari 2019 en ook door België werd onderschreven, bevat elf principes voor ontwikkelingsdonoren om actief te kunnen bijdragen aan conflictpreventie en vredesopbouw.

De evolutie van *state security* naar menselijke veiligheid vergroot bovendien het belang van ontwikkelingsinterventies in de veiligheidssector. Het betekent immers dat het tegelijk gaat om de veiligheid van de staat en om het welzijn van de mensen.

Het OESO rapport *“Investing in Security: a Global Assessment of Armed Violence Reduction and Prevention Initiatives”* (2011, p.14) toont ook aan dat de meest doeltreffende rechtstreekse en onrechtstreekse interventies om gewapend geweld te verminderen, multi-sectorieel zijn, opereren op verschillende niveaus en afhankelijk zijn van uitgebreide partnerschappen tussen vele actoren. Dergelijke activiteiten promoten zowel veiligheids- als ruimere ontwikkelingsdoelen, waarbij de twee elkaar onderling versterken.

⁴Voor een overzicht van projecten van Enabel, zie de nota ‘Memo – Paix & Sécurité (&Justice)’

Rule of law, justitie en ontwikkeling

Security Sector Reform en *Rule of Law* zijn twee complementaire en sterk verbonden domeinen. Een sterke rechtsstaat is nodig voor een performante en verantwoordelijke veiligheidssector en vice versa. Hervormingen in het ene domein versterken dan ook hervormingen in het andere. DCAF (2012b) legt uit hoe beide domeinen verweven zijn op het niveau van de algemene doelstelling van vredesopbouw, op het niveau van het proces en van het eindresultaat.

Justitie wordt in de context van ontwikkelingssamenwerking vaak in een adem met de veiligheidssector genoemd. Een billijke en goed werkende Justitie is immers nodig om de ontwikkelingsdoelen te halen.

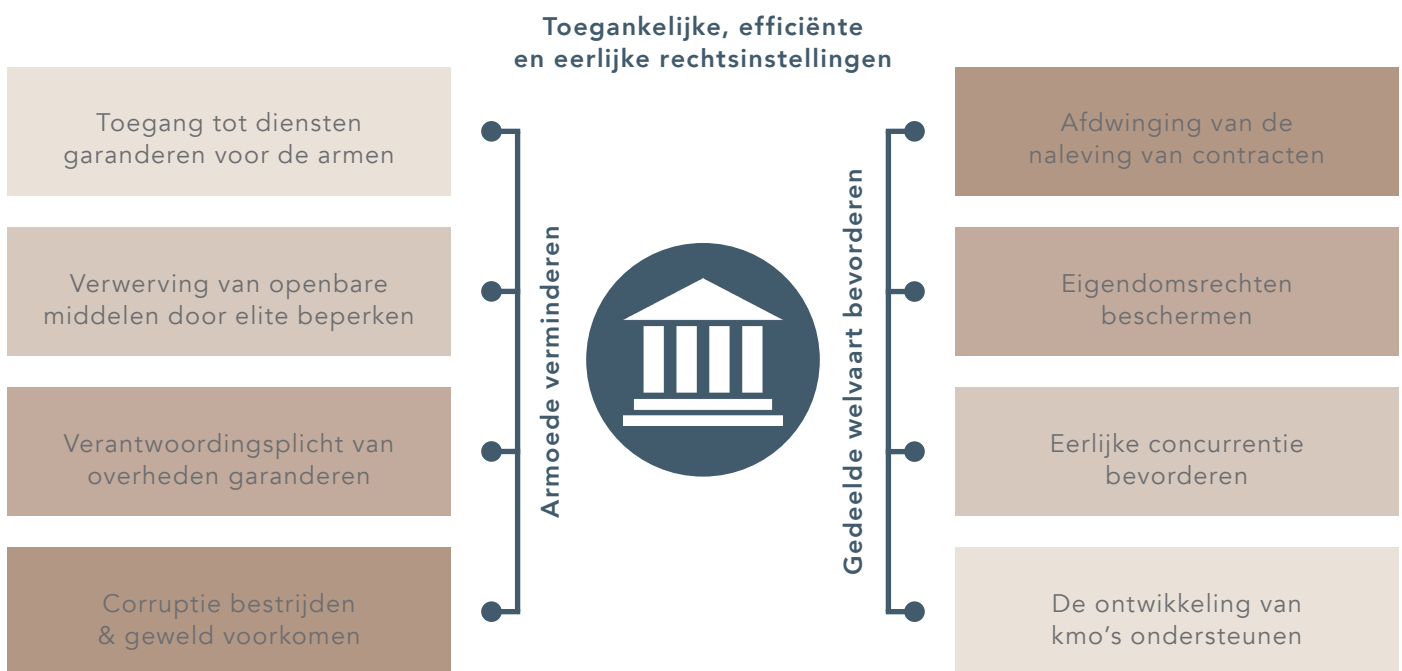
Uit empirisch onderzoek blijkt dat Justitie een cruciale rol speelt voor “een gezond ondernemersklimaat, stimuleren van de groei, verbeteren van toegang tot openbare diensten, meer bepaald voor de armen, beteugelen van corruptie en beperken van machtsmisbruik”⁵.

Voor de Wereldbank zijn “toegankelijke, efficiënte en billijke justitie-instellingen” belangrijk om de twee centrale doelstellingen van armoedebestrijding en de creatie van gedeelde welvaart te bereiken (zie onderstaande figuur).

Net als in de veiligheidssector is er ook een evolutie waar te nemen naar een breder concept van justitie. Het gaat dan niet alleen over de instellingen, maar ook *legal empowerment* van kwetsbare groepen, justitie in andere sectoren die cruciaal zijn om ontwikkelingsdoelen te halen, het ontwikkelen van *analytics* en *diagnostics* voor beleidsondersteuning...

Voor het vervolg van deze nota – in lijn met de weerhouden definitie onder 1.2 – wordt **justitie dan ook beschouwd als een integraal onderdeel van de veiligheidssector**.

WAAROM IS JUSTITIE VAN BELANG VOOR ONTWIKKELING?



⁵<https://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/justice-rights-and-public-safety>

Veiligheid, klimaatverandering en ontwikkeling

Klimaatverandering is een element dat steeds prominenter aanwezig is in het veiligheidsdebat. In het rapport *New Climate for Peace* (2015) in opdracht van de G7 staat te lezen dat klimaatverandering fragiliteit doet toenemen, onder andere door een tekort aan grondstoffen als water, energie en voedsel.

“Als de impact van klimaatverandering interacteert met andere stressfactoren, dan kan dit de zwakke staten verder belasten, aanleiding geven tot sociale onrusten en soms tot gewelddadig conflict. Zelfs ogenschijnlijk stabiele staten kunnen in instabiliteit vervallen, indien de druk groot is of de schok te hard.”

(Adelphi e.a. 2015, p.6).

De auteurs pleiten in de eerste plaats voor mitigatie, maar waar de gevolgen van de klimaatverandering onvermijdelijk zijn, is adaptatie een noodzaak. Voor ontwikkelingssamenwerking betekent dat onder meer dat men risico's van klimaatfragiliteit **opneemt in risicoanalyses** en dat men **initiatieven om beter gewapend te zijn tegen risico's als gevolg van klimaatverandering inbouwt in ontwikkelingsprogramma's**. Ook *disaster risk reduction*, voedselzekerheid en het faciliteren van vreedzame oplossingen voor grensoverschrijdende watergeschillen zijn aandachtspunten.

“Integratie van beleid en programma's in drie sleutelsectoren – aanpassing aan klimaatwijziging, ontwikkeling en humanitaire hulp, vredesopbouw – is noodzakelijk om de weerstand tegen risico's van klimaatfragiliteit te versterken en betekenisvolle voordelen te scheppen”. (Adelphi e.a. 2015, p.xi).

Principes bij interventies in de veiligheidssector

De tien *Fragile States Principles* van de OESO (2007c)⁶ zijn uiteraard van toepassing bij interventies in de veiligheidssector aangezien deze per definitie in fragiele contexten worden uitgevoerd. Daarnaast baseren we ons op de richtlijnen van de DAC over *Security System Reform and Governance* (OESO, 2005) en het *DAC Handbook on Security System Reform* (OESO, 2007a) om een aantal belangrijke principes te formuleren.

Gezien het raakvlak tussen ontwikkeling en vrede, en vaak ook met humanitaire hulp, is het **eveneens vanzelfsprekend dat de principes van de DAC-aanbeveling voor de nexus humanitaire hulp-ontwikkeling-vrede⁷ in acht worden genomen**. Aandacht voor het comparatief voordeel van ontwikkelingsactoren en actoren in de veiligheidssector en de meerwaarde van een kruisbestuiving tussen beide is essentieel.

Het risico bij hervormingen in de veiligheidssector bestaat dat er te veel focus ligt op “harde veiligheid”, infrastructuur, personeel... Wanneer er ontwikkelingsmiddelen naar veiligheidsdoeleinden gaan, is het belangrijk dat de ontwikkelingsdimensie voldoende aanwezig is. Zo moet er complementair ook ingezet worden op een **soft approach voor conflictbeheer**: gemeenschapsopbouw, sociale cohesie, vrede en verzoening, participatie, vertrouwensrelatie met de bevolking... De ontwikkelingsbril waardoor ontwikkelingsactoren kijken naar interventies in de veiligheidssector, is op die manier een opportuniteit om zo'n complementaire *soft approach* meer te benadrukken.

Het onderzoek somt 7 veiligheidsrisico's van klimaatverandering op:

- *Local resources competition*
- *Livelihood insecurity & migration*
- *Extreme weather events & disasters*
- *Volatile food prices & provision*
- *Transboundary water management*
- *Sea-level rise & coastal degradation*
- *Unintended effects of climate policies*

⁶Zie ook de Belgische Strategienota Fragiele Situaties (2013) en de Guidance on Fragility (Acropolis, 2017)

⁷Zie <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>

Bij interventies in de veiligheidssector is het bovendien in het bijzonder **belangrijk om stapsgewijs te werk te gaan op basis van een grondig begrip van de lokale context**. In de inceptiefase is het belangrijk een grondige analyse te maken, maar ook contacten te leggen, politieke steun te bevorderen en vertrouwen op te bouwen om duurzame en gedragen veranderingen teweeg te brengen. Hervormingen in de veiligheidssector grijpen immers in op gevestigde belangen, hebben onvermijdelijk een impact op machtsverhoudingen en hebben bovendien potentieel een zeer grote impact op het leven van burgers.

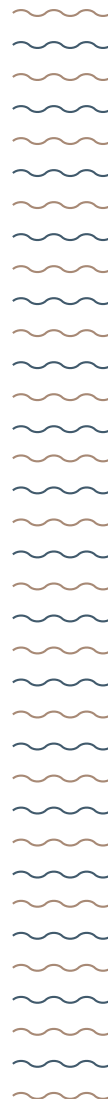
De meerwaarde van donorsteun moet overwogen worden. Werken met kleinere pilootprojecten (*start small and scale up*) kan in moeilijke omgevingen zinvol zijn. Ze brengen minder risico's met zich mee voor donoren, vereisen in eerste instantie een minder grote investering, het is een mogelijkheid om innovaties uit te proberen en in een latere fase kan het project eventueel uitgebreid worden.

De voorkeur gaat uit naar samenwerking met andere donoren in moeilijke contexten in het kader van lasten-deling en risico-deling. Een project samen met de EU of de VN levert bijvoorbeeld aanzienlijk minder risico's op voor België als donor. **Samenwerking met een breed spectrum van actoren**, zowel *state actors* als *non-state actors*, levert inzichten op van mensen die vertrouwd zijn met de lokale context. In veel landen wordt een deel van justitie en zelfs veiligheid immers door *non-state actors* uitgevoerd. Partnerschappen met andere actoren zorgen voor een efficiënter en duurzamer hervormingsproces (want meer gedragen en geworteld in de lokale context). Bovendien past het in de mensenrechtenbenadering door een evenwicht te zoeken tussen steun aan rechtheouders en rechtendragers.

Het is **wenselijk te vertrekken vanuit een langetermijnstrategie op basis van een evaluatie van alle domeinen van openbaar bestuur (cross-government assessment) die de hele veiligheids- en justitiesector in acht neemt én ook andere overheidssectoren betreft**. Projecten die deel uitmaken van een breder politiek, sociaal, economisch en institutioneel proces hebben meer kans op slagen op lange termijn. In praktijk blijkt weliswaar dat zo'n aanpak in fragiele contexten vaak niet vanzelfsprekend is. Vaak vertrekt men van een initiële vraag om te proberen van daaruit verder te bouwen.

Aandacht voor democratische controle en aanrekenbaarheid in de veiligheidssector is belangrijk, zowel tijdens interventies als op lange termijn. Wanneer veiligheid wordt gezien als veiligheid van de mensen en niet louter veiligheid van de staat, is het per definitie niet enkel een zaak van de veiligheidsdiensten zelf.

Multidisplinaire teams bieden vaak een grote meerwaarde. Er is niet alleen nood aan technische expertise, maar ook aan expertise inzake *change management*, *governance*, communicatie en politiek. Die verschillende competenties zijn niet altijd bij dezelfde personen of dezelfde teams te vinden. Dat kan deels opgevangen worden door goede rekrutering met voldoende incentives en training waar nodig.



Afbakening van het domein

ODA-aanrekenbaarheid

De Belgische wet op ontwikkelingssamenwerking (2013) bepaalt haar rol als het federale beleid en de federale acties inzake ontwikkelingssamenwerking die door het Comité voor Ontwikkelingshulp (Development Assistance Committee - DAC) van de OESO aangerekend worden of werden als Officiële ontwikkelingshulp (ODA). **De richtlijnen met betrekking tot wat ODA-aanrekenbaar is, bakenen dan ook het domein af waarbinnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking steun kan geven aan de veiligheidssector.** De wet op Enabel (2017) beperkt haar opdrachten – voor de federale staat alsook voor derde opdrachtgevers - eveneens tot “interventies van ontwikkelingssamenwerking”.

Dit betekent eveneens dat internationale acties uitgevoerd door andere federale departementen (defensie, justitie, politie enz.) ter bevordering van vrede en veiligheid die niet ODA-aanrekenbaar zijn, niet kunnen gefinancierd worden met middelen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, maar uiteraard eventueel wel met de eigen middelen van deze andere departementen.

Zo zet de Belgische Federale Politie haar expertise ook ter beschikking van civiel crisisbeheer. In een studie in 2017, baseerde de Politie zich daarvoor op de lijst van meest instabiele landen. Op basis daarvan werden met een beslissingsmatrix prioritaire landen geïdentificeerd. Die prioritaire landen zijn niet de meest instabiele, er is immers een zekere mate van stabiliteit nodig voor civiel crisisbeheer. Vervolgens volgde er een SWOT-analyse per prioritair land. Er wordt quasi uitsluitend deelgenomen aan missies in het kader van het Europees civiel crisisbeheer. Voor de exacte criteria die gebruikt worden bij de beslissingsmatrix, zie Annex II.

Bij Defensie wordt er niet specifiek gewerkt op basis van landencategorieën, maar, in afwachting van een nationale veiligheidsstrategie, worden mogelijke interventiezones op jaarlijkse basis bepaald. Dit gebeurt aan de hand van criteria zoals de veiligheidssituatie in voor Defensie geostrategisch belangrijke zones, respect voor het internationaal recht, de aanwezigheid en opdracht van andere internationale/multilaterale actoren,... Een beslissing wordt steeds voorgelegd aan de minister(raad) op basis van overleg tussen de afdelingen voor strategie, inlichtingen en operaties.

Deze nota behandelt verder enkel deze activiteiten die mogelijk gefinancierd kunnen worden als ontwikkelingssamenwerking. De Belgische bijdrage aan de financiering van multilaterale vredesmissies wordt ook buiten beschouwing gelaten.

ODA-aanrekenbaarheid in de veiligheidssector

Voor het vaststellen van de ODA-aanrekenbaarheid van uitgaven voor activiteiten inzake vrede en veiligheid geldt hetzelfde principe als bij andere financiering: het hoofddoel is “de promotie van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden”. Ontwikkelingsbudgetten kunnen in elk geval niet dienen als een vehikel om de veiligheidsbelangen van het donorland te ondersteunen. Uiteraard heeft in de huidige context van globalisering een toename van veiligheid in ontwikkelingslanden ook onrechtstreeks een positieve invloed op de veiligheid van donorlanden en is er in bepaalde regio's een samenloop van wederzijdse veiligheidsbelangen.

De *Reporting Directives* (OESO 2018) gaan dieper in op de activiteiten die wel ODA-aanrekenbaar zijn en de beperkingen die daarbij van toepassingen zijn. Concreete voorbeelden vindt men in het ‘ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities’ (OESO 2017), gedetailleerde informatie vindt men in de *Reporting Directives*. Het omvat de volgende activiteiten:

- Activiteiten in de veiligheidssector van het partnerland
 - Veiligheidssysteem: beheer en hervorming [CRS-code 15210]
 - Reïntegratie en controle van Kleine en Lichte Wapens [CRS-code 15240]
 - Ontmijnings- en onschadelijk maken van oorlogsexplosieven [CRS-code 15250]
 - Kindsoldaten [CRS-code 15261]
- Engagement in vredesopbouw en vredeshandhaving
 - Bilaterale kosten deelname aan internationale vredesmissies (niet de kosten voor de militaire deelname maar wel een aantal ODA-aanrekenbare activiteiten in het kader van vredeshandhaving) [CRS-code 15230]
 - Multilaterale bijdragen aan VN-vredesmissies na toepassing van een ODA-coëfficiënt en met uitsluiting van bepaalde *peacekeeping operations* [CRS-code 15230]
- Voorkomen van gewelddadig extremisme door niet-dwingende, internationaal en gericht gebruik van ontwikkelingssteun
 - Geen financiering voor de gewapende strijd tegen extremisme⁸
 - Het hoofddoel is ontwikkeling en het partnerland heeft de leiding. De interventie is niet bedoeld om veiligheidsdoelstellingen van het donorland te bereiken.

⁸ De strijd tegen extremisme omvat zeer verscheidene acties, interventies die niet vallen onder de gewapende (militaire of civiele) strijd tegen extremisme, komen wel in aanmerking. Zie verder ook hoofdstuk V.2 over Preventing Violent Extremism/Countering Violent Extremism.

Militair

In het uitzonderlijke geval dat het defensie apparaat van het donorland ingezet moet worden voor humanitaire acties⁹ of ontwikkelingsacties omdat er geen civiel alternatief is, kunnen **bijkomende kosten** als gevolg daarvan als ODA bestempeld worden. Hetzelfde geldt, onder strikte voorwaarden, voor het defensie apparaat van het partnerland.

Aangezien ODA niet kan dienen voor het versterken van de militaire capaciteit van het partnerland, is de financiering van militaire uitrusting of diensten normaal gezien uitgesloten. De OECD richtlijnen laten enkele uitzonderingen toe. Zo is training aan militair personeel, ook niet-militaire training, in principe niet ODA-aanrekenbaar, tenzij onder civiel toezicht en over enkele specifieke thema's, zoals mensenrechten of anti-corruptie. Steun aan *civilian oversight or democratic control of the military system* is wel ODA-aanrekenbaar.

Politie

In het geval van samenwerking met de politie¹⁰, is een breder gamma aan financiering ODA-aanrekenbaar. De inzet van politiepersoneel of materiaal van het donorland voor ontwikkelingsactiviteiten valt daaronder, maar het gaat enkel over de kosten die rechtstreeks verband houden met de missie.

Wat de politie-activiteiten van het partnerland betreft, is financiering van *routine civil policing functions* zoals het waarborgen van de openbare veiligheid en de aanpak van criminaliteit ODA-aanrekenbaar, net zoals het voorzien van training of niet-dodelijke uitrusting.

Financiering van en training inzake uitrusting *intended to convey a threat of, or deliver, lethal force* is niet ODA-aanrekenbaar. Ook *training in counter-subversion methods, suppression of political dissidence, or intelligence gathering on political activities* is geen ODA, net als de inzet van de politie van het donorland om burgerlijke ongehoorzaamheid te beheersen.

Intelligence

Zoals hierboven beschreven is *intelligence gathering on political activities* niet ODA-aanrekenbaar. Niet alle activiteiten gerelateerd aan *intelligence* zijn echter uitgesloten. Zo zijn projecten in verband met dataverzameling in het kader van routinetaken van de politie ODA-aanrekenbaar¹¹.

"Intelligence gathering does not refer to data collection for development purposes nor to preventative or investigatory activities by law enforcement agencies in the context of routine policing to uphold the rule of law, including countering transnational organised crime." (OESO 2018, p.28).

In het Casebook met voorbeelden van ODA- en niet-ODA-aanrekenbare projecten in de veiligheidssector zijn enkele voorbeelden van projecten gerelateerd aan inlichtingenverzameling beschreven.

Training in *intelligence gathering* in het kader van EUTM Mali (OESO 2017, p.20) is niet-ODA-aanrekenbaar omdat het gaat om een training aan militair personeel zoals beschreven in de *Reporting Directives* (zie hierboven).

Wel ODA-aanrekenbaar is een Zwitsers project in de Westelijke Balkan (OESO 2017, p.36) voor regionale politiesamenwerking met een onderdeel *"capacity development of analysts in criminal investigations to enhance intelligence led policing and information and data exchange across countries"*.

Ook ODA-aanrekenbaar zijn "programma's voor capaciteitsopbouw voor wetshandhaving en inlichtingendiensten over de omgang met het publiek" (OESO 2017, p.46) van het Europese project *STRIVE Horn of Africa*, dat kadert in de strijd tegen extremisme en gefinancierd wordt door het *Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP).

⁹Het respect voor het internationaal humanitair recht, de humanitaire principes en internationale overeenkomsten zoals de *Oslo Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* blijft in dat geval essentieel.

¹⁰*'For the purpose of these Directives, the term police refers to all civilian (non-Defence Ministry) law enforcement agencies that exercise police powers, especially the power of arrest and detention within a broader rule-of-law system (such bodies may include immigration/border, customs and other specialist civilian law enforcement agencies). The term also covers actors such as the gendarmerie, the guardia civil and the coast guard in their civilian police law enforcement functions even if they are administratively under the Ministry of Defence.'*

¹¹ *Intelligence Led Policing* is de basis van modern politiewerk; van oudsher maakt informatie-inwinning deel uit van de normale politie-activiteiten en laat het toe om succesvol te zijn in een aantal basisfunctionaliteiten van het politiewerk (gerechtelijke onderzoeken, ordehandhaving,...). Beheersen van burgerlijke ongehoorzaamheid is niet het kenmerk van de Belgische politiediensten: hun filosofie legt de nadruk op het "genegotieerd beheer van de openbare ruimte"; de sleutel is samenwerking en communicatie; men gaat a priori uit van het strikt respect van de grondwettelijke rechten en vrijheden.

ODA-aanrekenbaarheid van projecten voor derden

Wat Enabel betreft is het opportuun een onderscheid te maken tussen projecten met Belgische financiering en projecten voor derden. Ook projecten voor derden kunnen immers, in geval van ontsporingen, reputatieschade voor België veroorzaken.

In praktijk gaat het om projecten in de veiligheidssector met Europese financiering via het IcSP en het *Emergency Trust Fund for Africa*. Projecten die via het IcSP gefinancierd worden, hoeven voor de Europese Commissie niet ODA-aanrekenbaar zijn. In het EUTF is een beperkt percentage projecten toegelaten die niet ODA-aanrekenbaar zijn.

Dat betekent dat projecten met Europese financiering via die twee instrumenten¹² niet per definitie ODA-aanrekenbaar zijn, maar omgekeerd betekent het ook niet dat zulke projecten a priori beschouwd moeten worden als niet-ODA-aanrekenbaar. Er moet dus worden nagegaan¹³ welke projecten ODA-aanrekenbaar zijn op basis van het begunstigde land en de aard van de interventie en niet op basis van de oorsprong van de financiering. **Enabel krijgt enkel toelating om projecten uit te voeren voor derden die volledig ODA aanrekenbaar zijn.** Eventuele niet-ODA aanrekenbare componenten zullen dus geschrapt of rechtstreeks door een andere actor uitgevoerd moeten worden.

De meerderheid van de niet-ODA-aanrekenbare Europese projecten, met name initiatieven voor vredesopbouw¹⁴, zouden in de toekomst gefinancierd worden via het extra budgettaire *European Peace Facility*. Daarbij is er geen vereiste om te voldoen aan de DAC-criteria inzake ODA, maar dat sluit niet uit dat sommige projecten wel als ODA-aanrekenbaar beschouwd kunnen worden. Dat zien we bij het vergelijkbare *African Peace Facility* nu reeds. Ook daar is geen ODA-vereiste, maar uit analyse achteraf bleek wel dat ongeveer 14 procent van de gefinancierde projecten ODA-aanrekenbaar was.

Breed gedragen beleidskader vereist

Gezien de gevoeligheid van de veiligheidssector en de wenselijkheid om de bijhorende risico's te delen met andere landen en donoren, **zal de Belgische ontwikkelingssamenwerking nooit exclusief steun verlenen of Enabel de toelating geven om projecten voor derden uit te voeren die geen deel uitmaken van een breed gedragen beleidskader.** Het is dus vereist dat er een gedocumenteerd beleidskader voor de ontwikkeling/versterking van de veiligheidssector bestaat dat formeel onderschreven wordt door het partnerland en door verschillende donoren (dus niet enkel 1 donor + 1 uitvoerend agentschap).

¹² Naar alle waarschijnlijkheid zal ook het nieuwe 'Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument' (NDICI) niet volledig ODA-aanrekenbaar zijn, maar voor minstens 92%. EU financiering is dus niet altijd ODA, maar in principe zijn de afwijkingen geografisch (financiering van activiteiten in landen die geen ODA ontvangers zijn of in overzeese gebieden van Westerse landen). Thematische afwijkingen kunnen binnen de beperkingen van de ODA criteria en art. 41.2 van het TFEU. Zo moeten niet alle activiteiten van het IcSP en *Capacity Building in support of Security and Development* (CBSD) ODA aanrekenbaar zijn maar kunnen ze toch gefinancierd worden op het NDICI.

¹³ Binnen DGD is het de dienst D4.2 die dit kan nagaan of hierover advies kan geven in geval van twijfel.

¹⁴ Met uitzondering van CBSD en het IcSP die in NDICI worden opgenomen.

Basisvoorwaarden en criteria

Gezien het belang van de specifieke context waarin een interventie plaatsvindt, is het niet wenselijk om in deze nota rigide basisvoorwaarden en rode lijnen op te nemen die gelden voor alle interventies in de veiligheidssector. Wel kunnen we een aantal criteria identificeren die een impact hebben op de slaagkansen van interventies in de veiligheidssector en het voorkomen van de risico's die ermee verbonden zijn.

Wanneer men overweegt om projecten in de veiligheidssector te steunen, is het aangewezen om de vertrekken vanuit een contextanalyse die rekening houdt met een aantal basisvoorwaarden op het niveau van het land (zie III.1) en criteria op niveau van de sector en de interventie (zie III.2).

Aangezien het gaat om interventies in fragiele contexten, zullen er altijd tekorten zijn, maar **er moet een minimale basis zijn om op te kunnen bouwen**. De uiteindelijke beslissing om een programma wel of niet op te starten is altijd context-specifiek en nooit zwart/wit. Onderstaande criteria vormen dus geen checklist die men kan afvinken, maar een leidraad bij een context-specifieke analyse.

Op basis van die analyse kan men vervolgens concrete programma's en de bijhorende risico's op reputatieschade voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking identificeren. In een tweede fase kan men dan beheersmaatregelen formuleren (hoofdstuk IV). Het kan gaan om conditionaliteiten of om een nauwere opvolging. Ook is het belangrijk om de eventuele mogelijkheid van stopzetting op te nemen in de overeenkomst met het partnerland.

Basisvoorwaarden met betrekking tot de landen die in aanmerking komen voor ontwikkelingssteun aan de veiligheidssector

Binnen het brede kader van ODA-aanrekenbaarheid, moeten mogelijke interventies van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de veiligheidssector ook voldoen aan een aantal basisvoorwaarden. De veiligheidssector is immers een gevoelige sector die onlosmakelijk met de staat verbonden is. Steun aan deze sector, net als bijvoorbeeld in het geval van begrotingshulp, wordt daarom vaak gezien als een legitimering van de politieke autoriteiten. In fragiele staten wordt hun legitimiteit echter vaak in vraag gesteld of streven ze soms perverse doeleinden na die haaks staan op Agenda 2030.

Anderzijds zullen de ideale randvoorwaarden voor steun aan de veiligheidssector nooit volledig aanwezig zijn en dient een afweging gemaakt te worden tussen de risico's die gepaard gaan met een interventie en deze die bestaan als er geen steun wordt verleend. Niet tussenkomen kan immers leiden tot hogere kosten als de onveiligheid humanitaire noden verhoogt, opgebouwde ontwikkelingsresultaten teniet doet of een negatieve invloed heeft op de buurlanden (uitbreiding van het conflict, vluchtelingenstromen, negatieve impact op de regionale economie, verhoging van criminaliteit, e.d.). Niet tussenkomen kan een negatieve invloed hebben op de veiligheid van Europa in het algemeen en die van België in het bijzonder.

The *OECD DAC Handbook on Security System Reform* (2007, p.28) stelt dan ook: "ideale voorwaarden voor hervormingen zijn zelden voorhanden. Dit vereist een goed inzicht in de dilemma's en risico's verbonden met steun aan de veiligheidssector, dat geval per geval beoordeeld dient te worden".

Dit dilemma vereist van België dus **een politieke beslissing die geïnformeerd moet worden door een analyse van de fundamentele waarden en de politieke wil van het land waar de interventie zou worden uitgevoerd, evenals een analyse van de veiligheidssector**. Deze analyse dient volgende criteria te appreciëren:

1. **De internationale engagementen:** de ondertekening, ratificatie, omzetting en uitvoering van belangrijke regionale en internationale mensenrechtenverdragen en hun protocollen. De aanbevelingen van de *Universal Periodic Review* (UPR), de toezichtorganen van de verdragen en de speciale rapporteurs. De samenwerking met regionale en internationale instanties voor de verdediging van de mensenrechten.
2. **Democratie:** geloofwaardigheid en transparantie van electorale processen, scheiding der machten, ruimte voor civiele maatschappij, vrijheid van meningsuiting (ook op internet), de vrijheid van vergadering en vereniging, onafhankelijkheid van de media. Is er een internationaal erkende, legitieme regering waarmee men kan samenwerken? Is er sprake van een totalitair regime, wat is de "graad van totalitarisme"?
3. **Rechtsstaat:** onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, toegang tot justitie en het recht op een billijk proces en een wettige procedure, toepassing van de wetten, transitionele justitie, straffeloosheid, corruptie.

4. **Mensenrechten:** doodstraf, foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen, slavernij en onderdrukking, rechten van vrouwen en kinderen, non-discriminatie.

5. **Veiligheidsdiensten:** Is er sprake van mensenrechtenschendingen of geweldplegingen? Is er voldoende democratische controle en toerekenbaarheid? Worden bepaalde bevolkingsgroepen geïsoleerd?

Specifiek voor de analyse van de veiligheidssector (punt 5) schuift de Wereldbank in het rapport *Securing Development* volgende centrale vragen naar voor:

- Is er duidelijk gedefinieerde verantwoordelijkheid bij de executieve en legislatieve macht voor interne veiligheid?
- Zijn de veiligheidstroepen onderworpen aan democratische controle?
- Zijn het parlement, de media en het maatschappelijk middenveld vrij en in staat om deel te nemen in het publiek debat?
- Zijn de veiligheidstroepen in staat om de politiek te beïnvloeden?
- Zijn de veiligheidsdiensten open voor onnodige politieke interferentie als gevolg van politieke inmenging in de promotieprocedure?
- Zijn de veiligheidstroepen loyaal ten opzicht van het regime of de bevolking?
- Is er controle op de budgetuitgaven en een interne en externe audit en zijn deze transparant? Maken de taken en verantwoordelijkheid van de veiligheidsdiensten het voorwerp uit van legale statuten, militair recht en gedragscodes?

Voor deze analyse kan ook beroep worden gedaan op inbreng van Defensie, die dergelijke analyses zelf ook maakt voorafgaand aan de steun die zij verlenen.¹⁵ Er kan eveneens beroep worden gedaan op de analyses en documenten van de Europese Dienst voor Externe actie die op vraag voor de lidstaten beschikbaar gemaakt worden. Zeker in het kader van hun *Early Warning System* wordt nuttige informatie geproduceerd.

De uitvoerende actor zal vervolgens ook een aantal **haalbaarheidsoverwegingen** dienen te maken. Dat omvat het niveau van stabiliteit en de werkomstandigheden in het gastland. Daaronder valt ook de veiligheidssituatie. Hoe veilig is het land, of delen ervan, en wat zijn de veiligheidsrisico's? Ook belangrijk is de absorptiecapaciteit van de uitvoerende actoren.

Merk wel op dat bovenvermelde analyse slechts een momentopname zal geven van de situatie in het gastland. **In geval van een interventie is het belangrijk de verschillende parameters te blijven opvolgen, zodat in geval van betekenisvolle wijzigingen de juiste beslissingen genomen kunnen worden.** Dit wordt hieronder verder uitgewerkt in het deel over risicobeheer.

Annex V (Verschillende scenario's en veranderende situatie) schetst de mogelijke politieke en maatschappelijke contexten waarin men kan optreden en de soorten interventies die men in die verschillende scenario's wel of niet kan opzetten.

¹⁵ De DGD kan bij de Directeur van de inlichtingendiensten een *Request For Information* (RFI) indienen.

¹⁶ 'Politieke wil' is zelden een homogeen gegeven. Men kan een cartografie maken met invloedrijke actoren die verandering kunnen teweeg brengen en actoren die verandering kunnen tegenhouden. Zo'n *mapping* moet regelmatig geüpdatet worden om op te volgen of er voldoende steun is en waar er opportuniteiten zijn.

Criteria op het niveau van concrete interventies

Uit ervaringen in het verleden (zie Annex IV) leren we dat ontsporingen in de veiligheidssector vaak samenhangen met negatieve politieke evoluties in het partnerland. De risico's zijn minder groot wanneer er politieke wil is om ontsporingen te beteugelen. Ook wanneer er een grotere mate van democratische controle is op de veiligheidssector, zijn de risico's beperkter dan wanneer de veiligheidssector een eiland is dat aan alle controle ontsnapt. Daarom is het belangrijk om steeds de criteria op het niveau van de sector en de interventie én de basisvoorwaarden op niveau van het land samen te bekijken.

Op het niveau van concrete interventies in de veiligheidssector moeten volgende criteria in voldoende mate vervuld zijn:

- **Politieke wil.** Is er voldoende politieke wil om de principes van goed bestuur toe te passen en na te leven, net als de wil om gradueel en duurzaam goede politieke praktijken te ontwikkelen? Is er voldoende politieke steun voor ontwikkelingsprojecten in de veiligheidssector, is er voldoende *local ownership*?¹⁶

- **Vraag van partnerland.** Het is belangrijk dat de vraag tot samenwerking komt van het partnerland. Ook de vorm van het verzoek is belangrijk. Is de vraag breed gedragen, van wie komt ze? Dit criterium is uiteraard gelinkt aan politieke wil.
- Is de interventie in lijn met het **Belgisch beleid** ter zake en met de prioriteiten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking? Is er een duidelijke link met de resultaatgebieden en bijhorende indicatoren die in deze nota voorop gesteld worden?
- Heeft België **relevante expertise** in dat domein, eventueel in samenwerking met andere overheidsdiensten?
- Is er voldoende **samenwerking met andere donoren en actoren**? Worden mogelijke opportuniteiten voor complementariteit en synergie optimaal benut? Worden de reputatierisico's gedeeld met anderen?

post incentives, ex-ante commitments, ex-post commitments. De eerste twee zijn positieve conditionaliteiten, de andere twee negatieve.

Wanneer men werkt met voorwaarden, is het vaak belangrijk flexibel te kunnen zijn. Het snel kunnen bevriezen of vrijmaken van fondsen kan de politieke dialoog een duw in de rug geven. De voorwaarden kunnen bestaan uit algemene principes, maar ook uit meer technische voorwaarden, zoals de noodzaak om een controleorgaan voor de politie op te richten in het geval van vrees voor misdragingen bij de veiligheidsdiensten. Het kan ook aangewezen zijn om te werken met een rollend systeem, waarbij stapsgewijs kleinere technische veranderingen gevraagd worden om een grotere politieke evolutie te verkrijgen.

Het voordeel van het **opstellen en communiceren van concrete voorwaarden of bezorgdheden** is dat men een houvast heeft voor wanneer zich een crisissituatie voordoet, wat vermijdt dat men volledig ad hoc moet reageren. Anderzijds is het op die manier duidelijk voor de gesprekspartners wat belangrijke punten zijn voor ons land en komen die bezorgdheden niet uit de lucht vallen.

Maatregelen

Wanneer men na de analyse van voorgaande basisvoorwaarden en criteria tot de conclusie komt dat er risico's verbonden zijn aan een projectvoorstel, is het eerst en vooral belangrijk om het project zodanig te formuleren of aan te passen dat de nodige activiteiten of methode voorzien worden om deze risico's optimaal te controleren of te beïnvloeden. Voor de risico's die buiten de scope van de interventie vallen, is het nodig om maatregelen te formuleren om met die risico's om te gaan. Het gaat in deze fase om het beheer van de politieke risico's. De uitvoerende partner is in een latere fase verantwoordelijk voor het beheer van de operationele risico's (zie hoofdstuk V).

Ook in dit geval geldt het adagium dat elke situatie anders is en dat de nodige beheersmaatregelen context-specifiek zijn. Tot de mogelijke maatregelen behoren eventuele voorwaarden en een nauwgezetere opvolging van het project. Ook kan men in deze fase eventuele rode lijnen of knipperlichten identificeren die het nodig maken om het project opnieuw te evalueren.

Conditionaliteiten

Wanneer uit de analyse blijkt dat aan bepaalde voorwaarden niet voldaan is, stelt zich de vraag welke modaliteiten¹⁷ men hanteert. Men kan probleempunten aanhalen in een politieke dialoog met het partnerland, of men kan werken met conditionaliteiten.

De ervaringen met conditionaliteiten in de Belgische ontwikkelingssamenwerking worden geanalyseerd in de "Concept Note on Incentives and Partner Commitments" van Acropolis. Daarin wordt het belang van de context benadrukt, worden principes vooropgesteld en worden vier modaliteiten onderscheiden: *ex-ante incentives*, *ex-*

Opvolging

Wanneer op basis van de contextanalyse blijkt dat een interventie in de veiligheidssector in een bepaald land aanzienlijke risico's met zich meebrengt, is het aangeraden nauwere opvolging te voorzien. Uiteraard moet daarbij opgemerkt worden dat er altijd risico's zijn en dat veel risico's niet te voorzien zijn. Het moet dus ook mogelijk zijn om in de loop van een project te bepalen dat nauwere opvolging genoodzaakt is.

Men kan strikte criteria vastleggen die bepalen wanneer een project extra opvolging nodig heeft en wanneer niet, maar gezien het belang van de lokale context, is het beter om dat geval per geval te beoordelen aan de hand van de principes die eerder in deze nota uit de doeken gedaan zijn.

Wel kan men zich daarvoor baseren op 'knipperlichten': belangrijke risico's die waarschuwen dat extra alertheid nodig is voor de opstart van een programma of bij een verslechterende situatie tijdens een lopend programma. Als deze risico's werkelijkheid worden, kan het nodig zijn extra maatregelen te nemen bovenop de reeds voorziene mitigerende maatregelen. **Wanneer er een drastische wijziging is op het vlak van de basisvoorwaarden inzake fundamentele waarden en politieke wil of als het niet langer mogelijk is de principes met betrekking tot concrete interventies voldoende te garanderen, is het zelfs nodig de samenwerking te revalueren.**

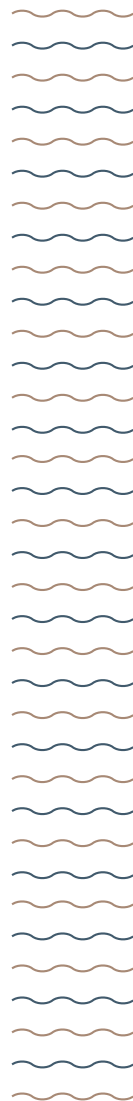
¹⁷De ervaring in Burundi, waar de samenwerking met politie en justitie in 2015 opgeschort en stopgezet werd, levert relevante inzichten op. Aan die beslissing gingen uitgebreide debatten vooraf over eventuele voorwaarden van een interventie. Daarnaast haalden we ook inspiratie uit het recente voorstel voor samenwerking met de politie in Bénin, waar een 'Note de accompagnement sur la gestion du risque politique' de modaliteiten schetst voor risicobeheer op politiek niveau.

Het is zowel aan de Belgische ambassade om die knipperlichten (op macroniveau) in het oog te houden, als aan de uitvoerende partner (op niveau van de interventie). Wanneer zich problemen stellen in de loop van de interventie, is het opnieuw aan de ambassade om initiatief te nemen voor politieke dialoog met het partnerland en met input van de uitvoerende partners. Daarbij **streeft men zoveel mogelijk naar een gezamenlijke aanpak met de EU en andere donoren** die actief zijn in de veiligheidssector. Het is belangrijk dat België haar aandachtspunten voor politieke dialoog in de Europese coördinatie opneemt en deze zo deel kunnen uitmaken van de mechanismen voor politieke dialoog volgens artikel 8 en artikel 96 van het Cotonou akkoord.¹⁸

Een **permanente open dialoog met het partnerland is wenselijk** wanneer zich een crisissituatie voordoet met betrekking tot een Belgische interventie in de veiligheidssector. Bezorgdheden in verband met de interventie worden ook steeds meegenomen in de bestaande dialoog tussen de ambassade (idealiter in Europees of multi-donor verband) en de autoriteiten van het partnerland.

Zulke bezorgdheden worden bekeken in het kader van de bredere samenwerking met het partnerland. Zo kan men ook eventuele andere ontwikkelingsinstrumenten in de discussie meenemen.

Stopzetten samenwerking



De beslissing om een interventie stop te zetten of te schorsen is heel context-specifiek en kan dus niet op voorhand aan duidelijke criteria gelinkt worden. Toch is het belangrijk om reeds vooraf na te denken hoe men te werk gaat in het geval van zo'n beslissing, zodat men niet voor grote verrassingen komt te staan.

Een principe dat daarbij gehanteerd wordt, is dat van **progressiviteit**. Wanneer men meteen drastische maatregelen neemt en zich terugtrekt, heeft men geen hefboomen meer in handen om invloed uit te oefenen op de situatie. Bovendien geldt ook hier weer dat (beperkt) aanwezig blijven in een moeilijke situatie vaak meer oplevert dan zich volledig terugtrekken. Als de situatie uiteraard te dramatisch is, is er soms geen andere mogelijkheid dan alles stopzetten. In sommige gevallen kan men een risicovol deel van de interventie stopzetten, maar andere delen verderzetten. Als er ontsporingen zijn bij de politie, kan men misschien wel nog actief blijven in de justitiesector. Vaak zijn ontsporingen in de veiligheidssector echter een teken van bredere problemen. Soms kan zich terugtrekken uit de veiligheidssector en wel actief blijven in andere sectoren net zorgen dat de ontsporingen verergeren, omdat er niet langer externe aanwezigheid is in de instellingen van de veiligheidssector.

Men kan ook opteren om een interventie tijdelijk te schorsen, al dan niet verbonden aan voorwaarden voor de heropstart. Indien dat ook niet mogelijk is, kan het nodig zijn om de interventie definitief stop te zetten.

De modaliteiten voor stopzetten worden duidelijk opgenomen in de conventies met het partnerland. Op die manier vermijdt België de indruk te wekken dat men aangegane engagementen niet nakomt.

¹⁸ Er worden gelijkaardige opvolgmechanismes voorzien in de opvolger van het Cotonou akkoord (na 2020) maar deze zijn nog niet gevalideerd.

Risicoanalyse en -beheer

Het belang van risicoanalyse en -beheer

In fragiele situaties is het onmogelijk om de risico's die gepaard gaan met een internationale interventie volledig te herleiden tot nul. Het is dus belangrijk de bijhorende risico's duidelijk in kaart te brengen en de-ge-lijk te beheren.

Hoewel de uitdagingen in de veiligheidssector vaak dezelfde zijn als bij ontwikkelingssamenwerking in andere sectoren, zijn de potentiële gevolgen groter. De instrumenten waarover de veiligheidssector (en justitie) beschikt kunnen immers ingezet worden om beslissingen op te leggen, ze hebben een directe impact op machtsrelaties en zelfs op de stabiliteit van een land. *"When it comes to security and justice, the consequences of getting it wrong are likely to be much higher than with other development programmes"*, aldus de OESO (2013, p.15).

In fragiele situaties zijn de actoren (*state* en *non-state*) in de sector van veiligheid en justitie vaak net de oorzaak van onveiligheid en onrechtvaardigheid. Wanneer andere publieke sectoren slecht functioneren, veroorzaakt dat vaak indirecte schade, maar in de veiligheidssector en justitie is slechte dienstverlening of de afwezigheid ervan vaak een kwestie van leven of dood.

Politie, leger en milities in fragiele situaties kunnen veel macht uitoefenen op de bevolking en zijn niet zelden verantwoordelijk voor mensenrechtenschendingen. De veiligheidssector kan een systeem van exploitatie, exclusie, ongelijkheid, discriminatie of oppressie in stand houden, eerder dan de bevolking te beschermen. Vaak is de veiligheidssector een instrument om de machtspositie van het regime te beschermen. Een mogelijk gevolg is dat (delen van) de bevolking de instellingen ervan wantrouwt en als illegitiem beschouwt.

Daarom is het **belangrijk voor ontwikkelingsactoren om enerzijds potentiële negatieve gevolgen van interventies en anderzijds bestaande mechanismen van onveiligheid en onrechtvaardigheid te identificeren.**

De risicoanalyse is **essentieel om de politieke beslissingen aangaande de interventie te informeren.** Bij het goedkeuren van een interventie moet duidelijk zijn welke risico's deze met zich meebrengt en welke dus aanvaard worden. Eveneens moet de evolutie van deze risico's duidelijk gerapporteerd worden en gedocumenteerd zijn om een geïnformeerde beslissing toe te laten wanneer de interventie vroegtijdig aangepast of stopgezet dient te worden (zie hoofdstuk IV: operationalisering van het risicobeheer).

Methodologie

De risicoanalyse en het opstellen van mitigerende maatregelen komen al best al aan bod in een "inceptiefase". Dit is een eerste fase waarin contacten gelegd worden, de context geanalyseerd wordt en de mate van politieke steun onderzocht wordt. Risicoanalyse stopt echter niet zodra het project begonnen is. Aangezien de context snel kan evolueren, komt het erop aan de risico's blijvend op te volgen en nieuwe risico's tijdig te identificeren.

Er wordt verwacht dat uitvoerende partners een instrument hebben inzake risico-analyse en risicobeheer, met aandacht voor permanente opvolging van de risico's en aanpassingen en *cours de route*.

Het Eerste beheerscontract tussen de Federale Staat en Enabel (14/12/17) bepaalt dat het aanvaardbare risiconiveau in de instructiebrief opgenomen wordt en dat Enabel in de landenportefeuille de hypothesen, de belangrijkste risico's en het mitigatieplan opneemt. Met academische beleidsondersteuning (vroegere programma Acropolis) heeft DGD bovendien een methodologie en kader voor risicobeheer uitgewerkt, FRAME genaamd. De actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking worden sterk aangespoord om FRAME te gebruiken voor hun risicobeheer aangezien dit het overleg daaromtrent met de Belgische ambassades kan vergemakkelijken (gemeenschappelijke taal rond risicobeheer gebaseerd op de beste internationale praktijken) en gezien het instrument FRAME er helpt voor zorgen dat de risicoanalyse en het risicobeheer vollediger en systematischer gebeurt.

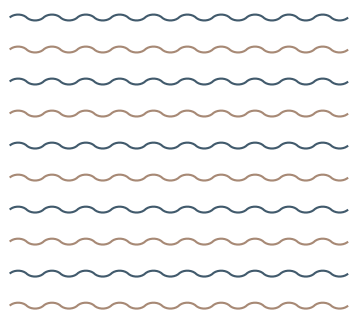
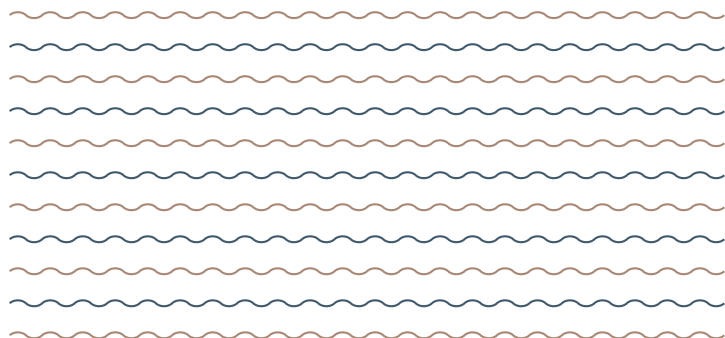
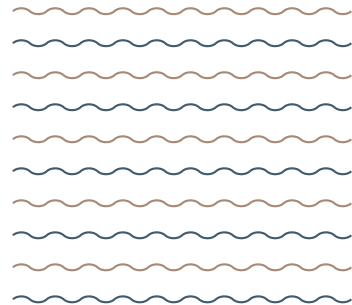
FRAME is vooral gericht op risicoanalyse op landenniveau. De analyse en het beheer van operationele risico's zijn uiteraard een belangrijk deel van het risicobeheer. Indien nodig voorzien uitvoerende partners daarvoor een aanvullend mechanisme.

Soorten risico's

Er zijn verschillende soorten risico's, waarvan sommige een impact hebben op de bevolking van het partnerland en andere op de donor. Programmatische en institutionele risico's hebben te maken met de ontwikkelingsinterventies, contextuele risico's hangen af van het situatie in het partnerland. Op de contextuele risico's hebben externe actoren weinig invloed.

- Contextuele risico's zijn risico's voor de bevolking in het partnerland: risico op *state failure*, terugkeer naar conflictsituatie, mislukking van ontwikkeling, humanitaire crisis.
- Programmatische risico's: risico dat interventie mislukt, ongewenste gevolgen heeft, niet het gewenste effect heeft.
- Institutionele risico's zijn risico's voor de donor: veiligheid, fiduciaire risico's, reputatierisico's, politieke gevolgen in het donorland.

Soms is er een *trade-off* nodig. Het kan noodzakelijk zijn om bepaalde programmatische en institutionele risico's te aanvaarden om contextuele risico's te verkleinen.



Risico's en beheersmaatregelen

De risico's zijn erg afhankelijk van de context. Toch worden hieronder een aantal risico's vermeld die vaak in meer of mindere mate horen bij interventies in de veiligheidssector (o.a. OESO, 2013 p.29 en EU, 2016). Voor elk van hen worden een aantal mogelijke beheersmaatregelen voorgesteld, maar ook deze zullen vaak contextspecifiek zijn.

De opdeling tussen institutionele, programmatische en contextuele risico's is niet altijd strikt, een bepaalde factor kan bijvoorbeeld impact hebben op verschillende manieren. De tabel bevat geen contextuele risico's, aangezien externe actoren daar weinig invloed op hebben. Contextuele risico's worden uiteraard wel uitgebreid onderzocht in de contextuele analyse (zie ook hoofdstuk II.3).

Om tot een evenwichtige risicoanalyse te komen, worden ook de opportuniteiten in kaart gebracht, zoals ook het geval is in het instrument FRAME. In deze paragraaf beperken we ons echter tot mogelijke risico's.

Type	Risico	Mitigatie
Institutioneel	Reputatieschade	Analyse mensenrechten en veiligheidssector, striktere controle over hervormingsproces, specifieke trainingen mensenrechten/genegotieerd beheer van de openbare ruimte, steun voor mensenrechtenorganisaties en controle-instanties
Institutioneel	Veiligheidsrisico's	Contextuele analyse, informatie-uitwisseling met veiligheidsactoren, politieke dialoog met partnerland via ambassade of delegatie van de Europese Unie
Institutioneel	Fiduciaire risico's	<i>Civilian oversight</i> op veiligheidssector versterken, <i>accountability</i> , <i>auditing</i> en boekhouding, correct begrotingsproces met veiligheidssector als onderdeel van de begroting, <i>Public Expenditure Review</i>
Institutioneel	Afnemend draagvlak in donorland	Investeren in een genuanceerd beeld van partnerland en ontwikkelingsinterventies via communicatie met politici, ambtenaren, opiniemakers, publieke opinie, journalisten
Programmatorisch	Te weinig politieke steun	Analyse politieke context, analyse bestaande actieplannen en hervormingsprogramma's en hun implementatie, <i>whole-of-government coherence</i> , draagvlak creëren, nationale dialoog aanmoedigen, personen/afdelingen identificeren die positief staan tegenover hervorming
Programmatorisch	Te weinig capaciteit	<i>Assessment</i> en mogelijke remediëring, managementhervorming, specifieke trainingen, juiste expertise (intern en extern) aantrekken
Programmatorisch	Te weinig coördinatie met andere donoren	Gedeelde analyse en doelstellingen, identificeren van <i>gaps</i> en overlap, overleg, multi-donor programma's
Programmatorisch	Te weinig betrokkenheid bevolking	Sensibiliserings- en informatiecampagnes, lokale consultaties, aanmoedigen nationale dialoog
Programmatorisch	Overheid bereikt slechts deel van de bevolking	<i>Gaps</i> in kaart brengen, alle actoren in kaart brengen, partnerschappen met non-state actors en lokale gemeenschappen, <i>accountability</i> van non-state actors vergroten
Programmatorisch	Ongewenste negatieve effecten	Contextuele benadering, participatieve benadering, monitoring
Programmatorisch	Afwezigheid van een globale strategie	Steun voor nationale veiligheids- en justitiestrategie, <i>whole-of-government coherence</i>

Resultaatgebieden, indicatoren en actiedomeinen

Resultaatgebieden met bijhorende *targets* van SDG 16+

Het domein dat in deze nota beschreven wordt, is erg breed. De Belgische ontwikkelingssamenwerking kan vooral een impact hebben door enkele prioritaire gebieden te identificeren waarin men duidelijke resultaten wil bereiken.

Daarvoor baseren we ons op SDG 16 (vrede, justitie en sterke overheidsinstellingen), de duurzame ontwikkelingsdoelstelling die onder meer betrekking heeft op de veiligheidssector. We hanteren daarbij het concept SDG16+ zoals het door de alliantie *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies* omschreven is. SDG16+ omvat de *targets* van SDG16 en nog 24 *targets* van andere SDG's die nauw verbonden zijn met SDG16.

We identificeren drie strategische prioriteiten waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking resultaten wil bereiken in het kader van SDG16. Onderstaande onderverdeling geeft aan welke *targets* van SDG16+ daarmee samenhangen.¹⁹

Resultaat A: Veiligheid en rechtvaardigheid voor vrouwen

- 5.2 Geweld tegen vrouwen en meisjes
- 8.7 Mensenhandel
- 11.7 Veilige openbare ruimte
- 16.3 Wetshandhaving en toegang tot Justitie
- 16.B Niet discriminatoire wetten en beleid.

Resultaat B: Veiligheid en rechtvaardigheid voor kinderen en jeugd

- 8.7 Kinderarbeid, kindsoldaten en dwangarbeid, moderne slavernij en mensenhandel
- 16.2 Geweld tegen kinderen
- 4.a Veilige onderwijsfaciliteiten
- 16.3 Rechtsstaat en toegang tot Justitie
- 16.1 Verminderen van alle vormen van geweld (CVE & PVE)

Resultaat C: Performante, verantwoordelijke en transparante instellingen voor een vreedevolle samenleving

- 16.5 Corruptie en omkoping
- 16.6 Effectieve, aanrekenbare en transparante instellingen op alle niveaus
- 16.a Instellingen voor geweldpreventie.

Gender en vrouwenrechten zijn een transversaal thema van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en staan ook centraal in het bredere buitenlands beleid van België. Ons land brengt resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad in de

¹⁹In termen van CRS codes kan dit via focus op 1513; 1521 en 1522; 15261 (zie Annex I).

praktijk via het derde Nationaal Actieplan *Women, Peace and Security* (2017-2021). Dat is gericht op drie focuslanden (Burkina Faso, DRC, Mali) en telt zes objectieven:

- Bevorderen van de toepassing van het internationaal normatief kader
- Integratie van de gender dimensie in de acties van België voor conflict, vrede en veiligheid.
- Strijd tegen alle vormen van geweld ten opzichte van vrouwen en meisjes, meer bepaald tegen seksueel geweld.
- Bevorderen van de deelname van vrouwen in de processen voor conflict, vrede en veiligheid.
- Steun aan de Agenda Vrouwen, Vrede, Veiligheid.
- Verzekeren van opvolging en toezicht op de uitvoering van de Agenda Vrouwen, Vrede, Veiligheid

Kinderrechten zijn eveneens een prioriteit van de ontwikkelingssamenwerking (cf. Wet van 19 Maart 2013) en van het bredere buitenlands beleid van België. Ons land is tijdens het Veiligheidsraad-mandaat (2019-2020) voorzitter van de *Working Group on Children And Armed Conflict* (WG CAAC). Op de agenda van CAAC staan twintig landen die bijzondere aandacht vereisen inzake kinderrechten.

Het doel van het CAAC-mandaat is de bestrijding van schendingen van kinderrechten in conflictsituaties. Het gaat over de strijd tegen zes ernstige schendingen: rekrutering en gebruik; doden en verminken; seksueel geweld; ontvoering; aanvallen op scholen of ziekenhuizen; ontzeggen van humanitaire toegang. Sinds 2010 heeft BE systematisch het UNICEF *Monitoring and Reporting Mechanism on grave Violations against Children* (MRM) via de humanitaire hulp gefinancierd.

Net als vrouwen spelen **jongeren** dan weer een cruciale rol in conflictpreventie en is het noodzakelijk hen positief te engageren in ontwikkelingsprocessen met kansen op werkgelegenheid om radicalisering en gewelddadig extremisme te voorkomen.

Performante, verantwoordelijke en transparante instellingen zijn cruciaal in het bewerkstelligen van een duurzame vrede en het voorkomen van conflict. Instellingen die de veiligheid van alle burgers kunnen garanderen en verantwoording afleggen aan die burgers zijn niet alleen een noodzakelijke voorwaarde voor stabiliteit, maar bovendien een motor voor ontwikkeling. Ons land hecht daarom veel belang aan SDG16 als een onmisbaar onderdeel van de ontwikkelingsdoelstellingen.

In Annex IV bekijken we kort huidige en voorbije projecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking door de bril van die drie resultaatgebieden. Een volledige *mapping* van welke resultaatgebieden terug te vinden zijn in welke projecten valt echter buiten het bereik van deze nota.

Standaardindicatoren

Om de bijdrage van de Belgische ontwikkelingssamenwerking²⁰ aan de drie hierboven vooropgestelde resultaten goed te kunnen opvolgen, worden hier een aantal duidelijke standaardindicatoren bepaald. Deze indicatoren houden **sterk verband met de indicatoren van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDGs)** om ons zoveel mogelijk af te stemmen op dit globale kader en op de nationale inspanningen daartoe. Tegelijk worden de indicatoren zo concreet mogelijk geformuleerd, zodat ze gemeten kunnen worden op het niveau van de interventie en zodat er een duidelijke attributie aan de interventie mogelijk is.

De hieronder vooropgestelde **standaardindicatoren betreffen het niveau van de specifieke doelstelling** van de interventie en zijn dus beperkt tot de interventiezone. Ze dienen dus aangevuld te worden met meer globale indicatoren voor opvolgen van de impact op termijn (niveau van de algemene doelstelling) en met meer specifieke indicatoren voor het meten van de tussentijdse resultaten (outputs). De vooropgestelde standaardindicatoren zijn niet exclusief. Dit betekent dat interventies ook andere indicatoren kunnen nastreven. Deze standaardindicatoren staan echter wel centraal in die zin dat ze moeten toelaten om de resultaten die bereikt worden door de verschillende interventies in de veiligheidssector te aggregeren en zo een algemeen beeld moeten kunnen geven van wat er met Belgische financiering werd bereikt in de sector en hoe dat bijgedragen heeft tot de SDG's.

Indicator 1: Het aantal personen die tevreden zijn met hun laatste ervaring bij de overheidsdiensten voor veiligheid en/of justitie die door de interventie werden ondersteund.

Indicator 2: Het aantal personen die zich veilig voelen om alleen rond te wandelen in de buurt waar ze wonen.

→ De begunstigden dienen bij beide indicatoren **gedesaggregeerd te worden volgens leeftijd en volgens geslacht** om het resultaat met betrekking tot kinderen, jeugd en vrouwen te kunnen meten.

Door de indicator te desaggregeren volgens geslacht is deze dus gender-gevoelig. Bijkomende maatregelen om met gender rekening te houden is het waken over de representativiteit van vrouwen in de ondersteunde diensten en in hoeverre er rekening wordt gehouden met hun specifieke behoeften. Er dient ook speciale aandacht te gaan naar op gender gebaseerd en seksueel geweld.

Beide indicatoren hierboven meten de perceptie van de uiteindelijke doelgroep. Deze worden beïnvloed door de resultaten van de interventie, maar ook door factoren in de context. In het meten van de indicatoren moet dus ook gekeken worden naar de deze contextuele aspecten en de achterliggende redenen van de perceptie.

Deze nota houdt ten slotte de mogelijkheid open om ook andere betekenisvolle indicatoren met betrekking tot de veiligheidssector verder uit te werken. Een diepere analyse van de indicatoren die momenteel gebruikt worden in de lopende interventies en consultaties met een breder gamma aan uitvoerende actoren kan hier nog nuttige bijkomende inzichten verschaffen.

Enkele actiedomeinen

Hieronder worden een aantal actiedomeinen vermeld, waar een rol is weggelegd voor ontwikkelingsactoren (en andere) in de veiligheidssector. Voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking is het bij de keuze van actiedomeinen en concrete activiteiten **belangrijk om steeds de hoger vermeldde resultaten en standaardindicatoren in acht te houden** om een versnippering van onze inspanningen te voorkomen.

Preventie van Conflicten wordt door de VN gedefinieerd als "het vermijden van het uitbreken, de escalatie, het oplaaien of verderzetten van gewelddadig conflict" (UN General Assembly 2016; UN Security Council 2016).

De Wereldbank en de Verenigde Naties hebben in 2018 een studie gepubliceerd, *Pathways for peace*, met de bedoeling om de aandacht van de internationale gemeenschap te vestigen op het belang van preventie van conflicten door te bewijzen dat deze functioneert en dat deze economisch zinvoller is dan het beheer van conflicten. Deze studie legt de nadruk op de rol van de veiligheidssector op de vredeshandhaving en conflictpreventie.

Het ontbreken van goed bestuur van de instellingen voor veiligheid en justitie, evenals het gebrek aan toerekenbaarheid, transparantie en weerbaarheid kunnen de werking van de staat aantasten met instabiliteit en conflict tot gevolg. **De goede werking van de veiligheidssector is dus cruciaal om geweld te voorkomen.** Deze problematiek wordt door SDG16 behandeld.

In de aanloop van de deelname als niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad heeft België aangedrongen op het belang van conflictpreventie en mediatie.

Voor de effectieve preventie van geweld is meer synergie tussen de verschillende instrumenten voor preventie nodig, namelijk diplomatie en mediatie, veiligheid en ontwikkeling.

Mediatie is een procedure waarbij een derde partij haar diensten aanbiedt om met instemming van de betrokken partijen op zoek te gaan naar preventie, beheer of oplossing van een conflict door middel van het uitwerken van een wederzijds aanvaardbaar akkoord²¹. Mediatie kan gebeuren op niveau van de staat (Track I) of op een minder officieel niveau tussen naties of groepen van tegenstanders (Track II)

²⁰ De indicatoren zijn dus niet per se van toepassing op opdrachten voor derden.

²¹ https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/TrackOneandaHalfDiplomacy_Mapendere.pdf

Mediatie is een nuttig instrument voor conflictpreventie op zowel lange termijn als korte termijn. In een context van hoog risico is dit een instrument om snel te mobiliseren ten einde verdere escalatie van een conflict te vermijden.

België wenst actief te zijn op vlak van mediatie en in mei 2019 heeft DGM dienaangaande een "mediatiestrategie" uitgewerkt met volgende elementen: De opleiding van diplomaten en ambtenaren van de binnencarrière wordt voorzien van een module mediatie. Binnen DGM wordt een functie opgericht van "Coördinator Mediatie" die een gegevensbestand opmaakt met landgenoten die mediatiefuncties vervullen in internationale organisaties en NGO's teneinde een pool van experts aan te leggen die op ieder ogenblik kunnen worden gemobiliseerd. Een budgetlijn voor mediatie voorzien. Organisatie van diverse evenementen in de diplomatieke posten. Identificatie van prioritaire domeinen voor Belgisch engagement in mediatie.

België wenst actief te zijn op vlak van mediatie en DGM heeft dienaangaande in mei 2019 een "mediatiestrategie" uitgewerkt met volgende elementen:

- De opleiding van diplomaten en ambtenaren van de binnencarrière wordt voorzien van een module mediatie.
- Binnen DGM wordt een functie opgericht van "Coördinator Mediatie" die een gegevensbestand opmaakt met landgenoten die mediatiefuncties vervullen in internationale organisaties en NGO's teneinde een pool van experts aan te leggen die op ieder ogenblik kunnen worden gemobiliseerd.
- Een budgetlijn voor mediatie voorzien.
- Organisatie van diverse evenementen in de diplomatieke posten.
- Identificatie van prioritaire domeinen voor Belgisch engagement in mediatie.

Security Sector Reform (SSR/RSS) is het evalueren en verbeteren van de efficiëntie en de *accountability* van de diensten in de veiligheidssector. De OESO (2007a, p.21) stelt vier principes voorop:

- i) Effectief openbaar bestuur, toezicht en toerekenbaarheid in de veiligheidssector verzekeren.
- ii) Verbeteren van het leveren van diensten in de sectoren veiligheid en justitie.
- iii) Ontwikkelen van lokaal leiderschap en controle van het hervormingsproces.
- iv) Duurzaamheid van inzet van justitie en veiligheidsdiensten.

In principe kunnen alle onderdelen van *Security Sector Reform (SSR)* aan bod komen in de hierboven vooropgestelde resultaatgebieden. Deze onderdelen (OESO 2007a, p.10) zijn:

- Democratisch toezicht en aanrekenbaarheid
- Hervorming van Defensie
- Hervorming van de inlichtingendiensten en veiligheidsdiensten
- Geïntegreerd grensbeheer

- Hervorming van Politie
- Hervorming van Justitie
- Hervorming van het gevangeniswezen
- Private veiligheidsdiensten en para-militaire ondernemingen
- Maatschappelijk middenveld

Binnen het brede domein van SSR wordt België vooral erkend voor zijn expertise in actiedomeinen zoals Politie/Justitie dicht bij de burger, reorganisatie of fusie van de veiligheidsdiensten, onderhandeld beheer van de openbare ruimte en crisisbeheer.

Countering Violent Extremism (CVE) is de bestrijding van gewelddadig extremisme, meestal vanuit een militaire en/of politieke benadering. **Preventing Violent Extremism (PVE)** focust op de oorzaken van gewelddadig extremisme, waarbij een belangrijke rol weggelegd is voor ontwikkelingsactoren. In het *Plan of Action to Prevent Violent Extremism* van de Verenigde Naties wordt dat als volgt verwoord: "*The creation of open, equitable, inclusive and pluralist societies, based on the full respect of human rights and with economic opportunities for all, represents the most tangible and meaningful alternative to violent extremism.*"

De (hervorming van) de veiligheidssector hangt nauw samen met PVE/CVE, niet in het minst omdat de afwezigheid van veiligheidsdiensten en andere overheidsdiensten in bepaalde gebieden een voedingsbodem is voor gewelddadig extremisme.

SSR is zowel toepasbaar in post-conflictsituaties als in meer stabiele contexten. In het eerste geval gaat het samen met andere inspanningen om duurzame vrede te bewerkstelligen, zoals Ontwapening, demobiliseren en re-integratie (**Disarmament, Demobilisation and Reintegration - DDR**). DDR heeft als doel de re-integratie van voormalige strijders in de maatschappij na een conflict te bewerkstelligen. Er is dus een duidelijke link tussen het veiligheidsaspect en ontwikkeling. Vooral op het vlak van re-integratie hebben ontwikkelingsactoren een duidelijke rol te spelen.

DDR en SSR worden best tegelijk uitgevoerd in een post-conflict-situatie. Zo vermijdt men onder meer dat een veiligheidsvacuüm ontstaat bij demobilisatie en werkt men met een duidelijke visie over of en hoe voormalige strijders eventueel opgenomen kunnen worden in de veiligheidsdiensten.

Mogelijkheden voor synergie en complementariteit

Uiteraard zijn heel wat andere actoren ook actief in de veiligheidssector. Volgende Belgische en internationale actoren kunnen relevant zijn om mogelijke synergiën en complementariteit verder te definiëren in functie van de specifieke context.

Belgische actoren

Via **civiel crisisbeheer** draagt België bij aan inspanningen van de internationale gemeenschap om via niet-militaire acties crisissen in het buitenland te voorkomen of aan te pakken. Dat gebeurt met name door het uitsturen/detacheren van overheidspersoneel en freelance of externe experts in disciplines zoals capaciteitsopbouw van (civiele) interne veiligheidsdiensten, het versterken van de rechtstaat, grensbeheer, douane, irreguliere migratie, bestrijden van georganiseerde misdaad, terrorismebestrijding, monitoring en ondersteunende taken. Zij nemen vooral deel aan civiele-missie in het kader van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB), maar ook aan initiatieven van de OVSE, VN, NAVO en anderen. De directie Veiligheidsbeleid van de FOD Buitenlandse Zaken verzekert de operationele opvolging en coördinatie van het Belgisch civiel crisisbeheer.

De thematische prioriteiten voor het civiel crisisbeheer zijn samen te vatten onder een aantal hoofdingen:

- De eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de VNVR 1325 betreffende vrouwen, vrede en veiligheid, is een eerste prioriteit. Ook VNVR 1612 betreffende kinderen en gewapende conflicten past in dit kader.
- Het bevorderen van de rechtsstaat en meer verantwoording, de strijd tegen straffeloosheid, mediatie en verzoening, zijn andere belangrijke prioriteiten.
- Georganiseerde misdaad- en terrorismebestrijding en preventie van gewelddadig extremisme evenals irreguliere migratie hebben zich toegevoegd aan de prioriteitenlijst.²²

De **Federale Politie** werkt reeds sinds meer dan 20 jaar samen met de Belgische ontwikkelingssamenwerking in diverse contexten (van 1996 tot 2000 in Zuid-Afrika, van 2005 tot 2015 in Burundi, van 2010 tot 2014 in DRC,...). Het gaat in deze projecten meestal om bredere SSR-programma's en activiteiten gericht op verbetering van de werking van de politiediensten ten voordele van de bevolking en met aandacht voor de justitiële keten (*chaîne pénale*); er komen ook specifieke domeinen aan bod zoals *intelligence led policing*, *integrated border management*, transnationale gegevensuitwisseling, *community policing*, genegotieerd beheer van de openbare ruimte,...

Meer recent werkt de Federale Politie vooral mee aan counterterrorisme-projecten (onder andere in Burkina Faso en Bénin). Het doel is de analysecapaciteit te versterken, de methoden van informatie-inwinning van de inlichtingendiensten in samenwerking met de politie en de exploitatie ervan te professionaliseren met het oog op een betere preventie. Een tweede luik is om de reactiviteit in geval van aanslagen te verhogen, aangezien niet alles via preventie en correct inlichtingenwerk kan voorkomen worden.

Buiten de reeds genoemde opdrachten voor civiel crisisbeheer (deelname aan EU missies & *visiting experts*) en de bilaterale ondersteuning (protocol Enabel – Fedpol) zijn er ook nog activiteiten in steun van UNODC, UN (*peacekeeping & political missions*), *EUCT Experts in EU Delegations*, DCAF Tunis, e.a.

Het Hoofdbestuur van Justitie legt zich toe op de staatsopbouw en rechtsstaat in de Sahel regio:

- In Burkina Faso heeft een expert in het kader van het project PARSIB steun verleend voor de optimalisering van de diensten voor binnenlandse veiligheid in de strijd tegen terrorisme, met eerbiediging van de rechten van de mens en van de democratische waarden.
- Buitenlandse Zaken steunt de missie EUCAP SAHEL Niger met het uitzenden van een expert als assistent van het missiehoofd.
- De FOD Buitenlandse Zaken steunt de missie EUCAP SAHEL Mali met het uitzenden van een expert als raadgever voor anti-terrorisme/criminele inlichtingen.

Voor **Defensie** behoort ontwikkelingssamenwerking niet tot haar kernopdrachten die als volgt gedefinieerd zijn: collectieve verdediging, collectieve veiligheid en het beschermen van landgenoten wereldwijd.

Naast de kernopdrachten bestaan er ook nevenopdrachten zoals de bijdrage tot de interne veiligheid of de steun aan nationale en internationale humanitaire opdrachten. De bedoeling is dan wel dat deze laatste het nationaal veiligheidsbeleid dienen.

De inbreng van Defensie in ontwikkelingssamenwerking dient dan ook in deze context gezien te worden. De strategienota *comprehensive approach* legt daarom terecht de nadruk op het belang van een geïntegreerde benadering van het buitenlands en ontwikkelingsbeleid. Een maximaal effect is slechts haalbaar wanneer alle betrokken actoren hun beleid op elkaar (kunnen) afstemmen.

In dit kader werd er op 12 februari 2019 een kaderakkoord afgesloten met ENABEL. Concreet heeft dit al geresulteerd in twee specifieke samenwerkingsakkoorden voor Niger en Benin.

Via bilaterale samenwerkingsakkoorden draagt Defensie dus voornamelijk bij tot de capaciteitsopbouw van de door haar gekozen partnerlanden. Zo helpt Defensie bij het verbeteren van het veiligheidsklimaat in voor België belangrijke strategische regio's.

Verder kan Defensie, mits de beschikbaarheid van personeel en middelen het toelaat, *subject matter experts* afstaan in steun van civiel crisisbeheer of ter ondersteuning van civiele missies uitgevoerd door multilaterale organisaties zoals bijvoorbeeld EU, VN of in mindere mate de NAVO.

Idealiter past het aandeel van Defensie in het buitenlands en ontwikkelingsbeleid in het ruimere kader van de uitvoering van een nationale geïntegreerde veiligheidsstrategie die de nationale vitale belangen beschermt.

Europese actoren

De EU is actief in de veiligheidssector via haar ontwikkelingsinstrumenten, maar ook via andere instrumenten. Het *Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP) kan onder andere ingezet worden voor steun aan SSR, mediatie en justitie. Een recente toevoeging laat ook steun aan militaire projecten toe in het kader van *Capacity Building for Security and Development* (CBSD).

Civiel crisisbeheer is een onderdeel van het Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB of CSDP). Op dit moment zijn er tien civiele missies (oa EUCAP Mali en EUCAP Niger) naast zes militaire missies (o.a EUTM Mali). Voor de civiele missies kan men hierbij gebruik maken van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) budget.

Voor de periode 2021-2027, worden de militaire instrumenten van de EU ondergebracht in een nieuwe *European Peace Facility*, terwijl de ontwikkelingsinstrumenten en het IcSP met inbegrip van het budget voor CBSD naar verwachting zullen samengebracht worden in het *Neighbourhood, Development, International Cooperation Instrument* (NDICI).

Sahel

Specifiek in de Sahelregio (EU 2019), die op het vlak van veiligheid zowel voor de EU als voor België belangrijk is, heeft Europa twee prioriteiten: *counter terrorism & countering violent extremism* (CT & CVE) en *Security Sector Reform* (SSR)

- SSR: "lay the foundations for security systems more oriented towards civilian service missions and aiming at ensuring effectively and ethically the protection of citizens." (p. 17, JSWD)
- CT & CVE: "implement an overall response to terrorism, including through improved judicial responses and socio-economic actions." (p.18, JSWD) "prevent and mitigate expansion of violent extremism, including through measures supporting community resilience" (p.19)

²³ <https://peacekeeping.un.org/en/security-sector-reform>

²⁴ <http://www.unpbf.org/what-we-fund/>

De CSDP-missies EUCAP Mali, EUCAP Niger en EUTM Mali hebben als doel de stabiliteit in de regio te versterken door een structurele transformatie van de veiligheidssector te ondersteunen in het kader van de *integrated approach*. Hun huidig mandaat is gericht op capaciteitsopbouw.

Het IcSP wordt ingezet in Mali en Burkina Faso in het kader van *Capacity Building for Security and Development* voor capaciteitsopbouw van het leger.

Veiligheid is ook een aspect dat meegenomen wordt in ontwikkelingsinterventies van de EU in de Sahel: "In addition to more traditional structural, long term objectives, development actions should be tailored to enhance effect of security action in priority areas, by contributing to delivery of basic services and opening employment opportunities beyond illicit activities. Support to the delivery of basic services, in the context of security operations needs to be considered as early as possible."

United Nations

De Verenigde Naties nemen *Security Sector Reform* mee in het hele spectrum van vredesinitiatieven²³. Het kan een onderdeel zijn van *Peace Keeping Missions*, maar SSR kan ook cruciaal zijn in transitiefases waar vredesoperaties afgebouwd worden. Ook buiten de context van VN-vredesmissies is SSR een belangrijk onderdeel van de vrede- en preventie-agenda, met name door steun te bieden aan landen die daarop willen inzetten.

Binnen het *Department of Peace Operations* van de VN zijn er diensten voor SSR, DDR, Justitie, Politie, ontminning, enz. die een centrale rol spelen voor hun activiteiten in de sector.

SSR, DDR en Rechtshandhaving (*Rule of Law*) zijn ook prioriteiten van het *United Nations Peacebuilding Fund*²⁴, een fonds dat projecten ondersteunt in post-conflict-situaties met het oog op duurzame vrede en vermijden dat een gewelddadig conflict opnieuw uitbarst.

Het systeem van Ontwikkeling van den Verenigde Naties, meer bepaald UNDP, OHCHR, UNICEF, UNFPA et UNWOMEN, vormen partnerorganisaties die elk binnen hun mandaat een operationele rol vervullen in deze complex thema's en een bijdrage kunnen leveren voor SDG 16. In het strategisch plan wordt verduidelijkt op welke manier dit kan worden verwezenlijkt. UNWOMEN is bijvoorbeeld een bijzondere rol toebedeeld in de uitvoering van Resolutie 1325 over Vrouwen, Vrede en Veiligheid. UNICEF is de voornaamste partner inzake rechten en bescherming van het kind en actief in fragiele landen en in landen met gewapende conflicten.

Een groep genaamd *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies* werd opgericht, en de 31 VN-lidstaten samen met partners uit alle sectoren engageren zich voor concrete acties voor SDG 16., België zou zich kunnen aansluiten om het engagement in dit domein te concretiseren en om synergiën met deze acteurs te bewerkstelligen.

Bibliografie

Acropolis, 2016. Belgian *“Concept Nota on Incentives and Partner Commitments”*. Acropolis, 2017. FRAME: Analysing risks and opportunities. Adelphi, International Alert, Woodrow Wilson International Center for Scholars, European Union Institute for Security Studies, 2015. A New Climate for Peace. Taking Action on Climate and Fragility Risks.

DCAF, 2012a. La RSS en bref. Manuel de formation : introduction à la réforme du secteur de la sécurité.

DCAF, 2012b. The Rule of Law and Security Sector Reform: Conceptualising a Complex Relationship.

DCAF, 2015. Document d’information. Le secteur de la sécurité. Rôles et responsabilités dans la prestation, la gestion et la contrôle des services de sécurité. Enabel, 2019. Memo – Paix & Sécurité (& Justice).

EU, 2016. Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil - Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité.

EU, 2016. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy.

EU, 2019. Integrated support to EU security and defense engagement for the stabilisation in the Sahel. (werkdokument).

Federale Politie, 2017, Instabiele landen. Beleidsadvies voor de indicatieve planning 2018-2019.

FOD Buitenlandse Zaken e.a., 2017, Belgische Strategie Civiel Crisisbeheer.

OECD, 2005. DAC Guidelines on Security System Reform and Governance.

OECD, 2007a. DAC Handbook on Security System Reform.

OECD, 2007b. Enhancing the Delivery of Justice and Security.

OECD, 2007c. Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations.

OECD, 2013. The challenges of supporting effective security and justice development.

OECD, 2016. Improving Security and Justice Programming in Fragile Situations: Better Political Engagement More Change Management.

OECD, 2017. ODA Casebook on Conflict, Peace and Security Activities.

OECD, 2018. Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire.

Pathfinders, 2019, The Roadmap for Peaceful, Just and Inclusive Societies.

United Nations and World Bank, 2018, Pathways to Peace.

USAID, DoD, DoS, 2009. Security Sector Reform.

World Bank, 2017, Securing Development: Public Finance and the Security Sector.

ANNEX I: CRS-codes

Relevante CRS-codes vallen onder drie subdivisies:

- 150 Overheid en civiele samenleving
- 152 Conflict, vrede & veiligheid
- 16063 Toezicht op verdoevende middelen

150 Overheid en civiele samenleving

15130 Wettelijke en gerechtelijke ontwikkeling

Ondersteuning van de instellingen, systemen en procedures van de justitiesector, zowel formeel als informeel; ondersteuning aan ministeries van justitie, binnenlandse zaken; rechters en rechtbanken; diensten voor de redactie van juridische teksten; balie en advocatenverenigingen; professioneel juridisch onderwijs; handhaving van de openbare orde en publieke veiligheid; grensbeheer; rechtshandhavinginstanties, politie, gevangenen en het toezicht hierop; ombudsmannen; alternatieve geschillenbeslechting, arbitrage en mediatie; traditionele, inheemse en paralegale praktijken die buiten het formele rechtssysteem vallen. Maatregelen voor de verbetering van wettelijke kaders, grondwetten, wetten en regelgeving; wetgevende en grondwettelijke ontwerpen en herzieningen; juridische hervorming; integratie van formele en informele rechtsstelsels. Openbaar onderricht in de wet; verspreiding van informatie over rechten en oplossingen voor onrecht; bewustmakingscampagnes. (Gebruik de codes 152xx voor activiteiten die hoofdzakelijk gericht zijn op het ondersteunen van hervormingen van het veiligheidssysteem of die ondernomen worden in verband met post-conflict- en vredesopbouwactiviteiten. Gebruik code 15130 voor capaciteitsopbouw in grensbeheer in verband met migratie.)

15131 Justitie, ordehandhavingsbeleid, planning en administratie

Gerechtelijke sectoren binnen de ordehandhaving; beleidsontwikkeling binnen ministeries van justitie of gelijkwaardig.

15132 Politie

Politiediensten en -aangelegenheden.

15134 Gerechtelijke zaken

Burgerlijke en strafrechtbanken en het rechtssysteem, waaronder ook de afdwingbaarheid van boetes en schikkingen opgelegd door de rechter en de werking van systemen voor voorwaardelijke invrijheidstelling.

15137 Gevangeniswezen

152 Conflict, vrede & veiligheid

Verdere nota's omtrent ODA-aanrekenbaarheid (en uitsluitingen) van conflict-, vredes- en veiligheidsgerateerde activiteiten zijn beschikbaar in alinea's 76-81 van de Richtlijnen.

15210 Veiligheidssysteembeheer en -hervorming

Technische samenwerking verleend aan parlement, ministeries, rechtshandhavinginstanties en de rechterlijke macht ter ondersteuning van de evaluatie en hervor-

ming van het veiligheidssysteem om het democratische bestuur en civiele controle te bevorderen; technische samenwerking verleend aan overheden voor het verbeteren van civiel toezicht en democratische controle over begroting, beheer, verantwoordingsplicht en auditing van veiligheidsuitgaven, waaronder militaire budgetten, als deel van een overheidsuitgavenbeheerprogramma; bijstand aan de civiele samenleving om zijn vaardigheden en vermogen te verbeteren om het veiligheidssysteem kritisch te onderzoeken zodat het wordt beheerd in overeenstemming met de democratische normen en principes van verantwoording, transparantie en goed bestuur. [Anders dan in de context van een internationale vredeshandhavingsoperaties (15230)].

15220 Civiele vredesopbouw, conflictpreventie en -oplossing

Ondersteuning van civiele activiteiten in verband met vredesopbouw, conflictpreventie en -oplossing, waaronder capaciteitsopbouw, monitoring, dialoog en informatie-uitwisseling. Bilaterale deelname aan internationale civiele vredesmissies zoals die uitgevoerd door het Departement Politieke Zaken van de VN (UNDPA) of de Europese Unie (Europees veiligheids- en defensiebeleid) en bijdragen aan civiele vredesfondsen of commissies (vb. Commissie voor vredesopbouw, thematisch kader voor vredesopbouw van het MDG Achievement Fund, enz.). De bijdragen kunnen de vorm aannemen van financiering of de voorziening van uitrusting of civiel of militair personeel (bijv. om burgers op te leiden). (Gebruik code 15230 voor bilaterale deelname aan internationale vredeshandhavingsoperaties).

15230 Deelname aan internationale vredeshandhavingsoperaties

Bilaterale deelname aan internationale vredeshandhavingsoperaties opgelegd of goedgekeurd door de Verenigde Naties (VN) door middel van resoluties van de Veiligheidsraad en uitgevoerd door internationale organisaties, bijvoorbeeld de VN, NAVO, de Europese Unie (veiligheidsgerelateerde operaties onder het veiligheids- en defensiebeleid), of regionale groeperingen van ontwikkelingslanden. Rechtstreekse bijdragen aan het budget van het VN-departement Vredeshandhavingsoperaties (UNDPKO) zijn uitgesloten van bilaterale ODA (ze zijn deels rapporteerbaar als multilaterale ODA, zie Annex 9). De activiteiten die onder deze code rapporteerbaar zijn als bilaterale ODA, zijn beperkt tot: monitoring van mensenrechten en verkiezingen; herintegratie van gedemobiliseerde soldaten; rehabilitatie van nationale basisinfrastructuur; monitoring of herscholing van civiele bestuurders of politiediensten; SSR en andere activiteiten in verband met de rechtsstaat; training van douane- en grenscontrole-activiteiten; advies of training in fiscale of macro-economisch stabiliseringsbeleid; repatriëring of demobilisatie van gewapende groeperingen, en de verwijdering van hun wapens; verwijderen van explosieve mijnen. De handavingsaspecten van internationale vredeshandhavingsoperaties zijn niet rapporteerbaar als ODA. ODA-aanrekenbare bila-

terale deelname aan vredeshandhavingsoperaties kan de vorm aannemen van financiering of de voorziening van uitrusting of militair of civiel personeel (bijv. politieagenten). De aanrekenbare kost wordt berekend als het surplus over wat het personeel en de uitrusting zouden hebben gekost om te onderhouden zouden ze niet toegewezen zijn voor deelname aan een vredesoperatie. Kosten voor militaire contingenten die deelnemen aan vredeshandhavingsoperaties van de UNDPKO zijn niet ODA-aanrekenbaar. Internationale vredeshandhavingsoperaties omvatten ook humanitaire activiteiten (bijdragen in de vorm van uitrusting en personeel) zoals omschreven in codes 7xxxx. Deze moeten opgenomen worden onder code 15230 als ze integraal deel uitmaken van de bovenstaande activiteiten, en zo niet moeten ze gerapporteerd worden als humanitaire hulp. NB: Vul bij het gebruik van deze code de naam van de operatie in de korte omschrijving van de gerapporteerde activiteit.

15240 Re-integratie en SALW-controle

Re-integratie van gedemobiliseerd militair personeel in de economie; conversie van productiefaciliteiten van militaire naar civiele producten; technische samenwerking voor de controle, preventie en/of vermindering van de verspreiding van kleine en lichte wapens (SALW) – zie alinea 80 van de richtlijnen voor de definitie van de betrokken SALW-activiteiten. [Anders dan in de context van een internationale vredeshandhavingsoperaties (15230) of kindsoldaten (15261)].

15250 Verwijdering van landmijnen en ontplofbare resten van oorlogsmunitie en explosieven.

Alle activiteiten in verband met landmijnen en ontplofbare resten van oorlogsmunitie en explosieven met voordeel voor ontwikkelingslanden als voornaamste doelstelling, waaronder de verwijdering van landmijnen en ontplofbare resten van oorlogsmunitie en explosieven, en de vernietiging van voorraden voor ontwikkelingsdoeleinden [anders dan in de context van een internationale vredeshandhavingsoperaties (15230)]; voorlichting over het gevaar en bewustmaking; rehabilitatie, re-integratie en bijstand aan slachtoffers, en onderzoek en ontwikkeling naar ontmijnen en opruiming van explosieven. Enkel activiteiten voor civiele doeleinden zijn ODA-aanrekenbaar.

15261 Kindsoldaten (preventie en demobilisatie)

Technische samenwerking geleverd aan overheden – en bijstand aan organisatie uit de civiele samenleving – om wetgeving te ondersteunen en toe te passen met het oog op preventie van de rekrutering van kindsoldaten en om kindsoldaten te demobiliseren, ontwapenen, re-integreren, repatriëren en hervestigen (DDR).

Andere

16063 Toezicht op verdovende middelen

Binnenlandse en douanecontroles waaronder de opleiding van de politie; opleidingsprogramma's en bewustmakingscampagnes om de handel in verdovende middelen en binnenlandse distributie te beperken.

ODA-rapportering van uitgaven voor toezicht op verdovende middelen is beperkt tot activiteiten gericht op economische ontwikkeling en welvaart, waaronder alternatieve ontwikkelingsprogramma's en gewasvervanging (zie 31165 en 43050). Activiteiten van het donorland om verdovende middelen te onderscheppen, gewassen te vernietigen of militair personeel op te leiden of te financieren inzake drugsbestrijdingsactiviteiten zijn niet rapporteerbaar.

ANNEX II: Beslissingsmatrix

Federale Politie

Om te bepalen welke landen prioritair zijn voor samenwerking in het kader van civiel crisisbeheer, hanteert de Federale Politie onderstaande criteria zoals beschreven in het document 'Instabiele landen. Beleidsadvies voor de indicatieve planning 2018-2019' uit 2017. In de beslissingsmatrix worden de criteria onderverdeeld in verschillende parameters. De aanwezigheid van een parameter wordt gezien als een pluspunt voor interventie. De landen met de meeste pluspunten kunnen als prioritair beschouwd worden.

De meest instabiele landen worden getoetst aan volgende criteria:

- (1) Waar gaat de Belgische politie in principe NIET naartoe? (uitsluitingscriteria, zie hieronder)
- (2) Wat is het multilaterale kader?
- (3) Welke Belgische belangen staan op het spel?
- (4) Wat is het niveau van stabiliteit in het gastland?
- (5) Wat zijn de werkomstandigheden in het gastland?
- (6) Wat is de specifieke meerwaarde voor de Belgische politie (geweest)?

Er zijn twee uitsluitingscriteria voor deelname aan een missie.

- De eerste premisse is dat een land niet in staat van veralgemeende burgeroorlog mag verkeren om als kandidaat-land voor Belgische internationale politieondersteuning in aanmerking te komen. In principe is de Belgische politie, die een civiele politie is en wil uitdragen, niet inzetbaar in oorlogsgebied. Pas in een latere fase, wanneer de situatie gestabiliseerd is en het land opnieuw onder controle is van een legitieme regering, kan de Belgische politie overwegen om deel te nemen aan een multilaterale missie civiel crisisbeheer, of mee te stappen in een bilaterale *comprehensive approach*. Een land zonder erkende regering, een land met meerdere regeringen of een land waarvan België de legitimiteit van de regering niet erkent, kan evenmin in aanmerking komen voor Belgische inzet in civiel crisisbeheer.
- Een tweede premisse voor inzet van politiecapaciteit is het zogenaamde local ownership. Het gastland moet blijk geven van politieke wil om het aanbod van politieondersteuning te aanvaarden, of er zelf om vragen. En het gastland moet zich ook de inhoud van het dienstenaanbod toe-eigenen en blijk geven van de wil om gradueel en duurzaam "goede politiepraktijken" te ontwikkelen.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van de volledige beslissingsmatrix, inclusief parameters.

(1) Uitsluitingscriteria		Onvoldoende local ownership
		Vergemeende burgeroorlog Geen legitieme regering
(2) Multilateraal kader CCM		Europees crisisbeheer
		VN PKO/Politieke missie
		CA Belgische overheid
(3) Belangen EU - België	Politiek en economie	Waarden – Mensenrechten
		Handel – Economie – Energie
		Spreiding jihadisme
	Veiligheid	Ongecontroleerde migratie
		Terrorisme Doelwitten EU (-burgers)
		CrimOrg
		Piraterij
(4) Stabiliteit in gastland		Postconflict
		Preconflict
		Vredesproces lopende
		Risico spillover conflict/ Rebellen uit buurland
		Politiek wil tot goed bestuur
(5) Werkomstandigheden in gastland		Capaciteit LEA: knowhow, alfabetisering
		Freedom of movement
		Eigen middelen voor uitrusting
		Veiligheid wonen en werken
(6) Meerwaarde voor Belgische politie		Doelstellingen missie SMART
		Benchmarking
		Sleutelfunctie in missie
		Werking Interpol voldoende
		Complementariteit bilaterale projecten/Regio

ANNEX III: Risicotabel SSR (OESO)

De OESO somt in het "DAC Handbook Security Sector Reform" een aantal risico's voor interventies in het kader van Security Sector Reform op. Die risico's zijn verwerkt in de risicotabel in dit document. Hieronder de tabel van de OESO.

Mogelijk risico	Mitigatiemaatregel
Politiek risico van donorregering die handelt ter ondersteuning van SSR.	Aanloopfase ontwikkelen om de beoordeling van de mate van lokale betrokkenheid te ondersteunen. Zorgen voor duidelijke doelstelling voor de ondersteuning van SSR. Zorgen voor overheidsbrede coherentie. Pleiten voor engagement tegenover het parlement en het publiek in het donorland.
Politie gebruikt buitensporig geweld in de omgang met openbare demonstraties.	Training bieden in <i>crowd control</i> en evenredig gebruik van geweld. Mensenrechtengroepen en -instellingen ondersteunen die toezicht kunnen houden.
Gebrek aan algemene strategie betekent dat hervormingen mondjesmaat gebeuren.	De ontwikkeling ondersteunen van een strategie voor nationale veiligheid en justitie om het hervormingsproces te sturen.
Partnerregering heeft gevraagd om training rond specifieke kwesties maar beschikt niet over de organisatiestructuren om te garanderen dat deze gebruikt zal worden.	Ondersteuning voor training bieden op voorwaarde dat de partnerregering bestuurshervormingen doorvoert die stelselmatige problemen aanpakken.
Ondersteuning voor SSR wordt aangevoerd door een beperkt aantal politici.	De ontwikkeling bevorderen van een nationale dialoog over veiligheid en justitie om de politieke steun voor hervorming uit te breiden en het publiek te betrekken.
Staatsveiligheid en rechtsinstellingen hebben beperkte reikwijdte in landelijke gebieden.	Analyseren van de leveranciers van staatsveiligheid en justitie in deze gebieden. Gerichte ondersteuning om hun publieke verantwoording te vergroten en partnerschappen te ontwikkelen met overheidsinstanties en gemeenschappen voor het leveren van diensten.
Een groot aantal internationale actoren betekent gelijklopende ondersteuningsprojecten met dezelfde partners.	Een gezamenlijk multidonor-ondersteuningsprogramma ontwikkelen om de ondersteuning te coördineren.
Gebrek aan publieke betrokkenheid omtrent het probleem.	Bewustmakingscampagnes en lokale raadplegingen ondersteunen om gemeenschappen te betrekken.

ANNEX IV: Belgische ontwikkelingssamenwerking in de veiligheidssector

De huidige nota is van toepassing op de volledige Belgische ontwikkelingssamenwerking, ongeacht de uitvoerende organisatie. Het is dus interessant om na te gaan in hoeverre bovenstaande resultaatgebieden reeds terugkeren in projecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (zowel uitgevoerd door NGO's, multilaterale partners als Enabel). Dat neemt niet weg dat het zeer zinvol kan zijn voor een bepaalde partner om zich te specialiseren in een nauwer afgebakend domein.

Kijken we naar de projecten die Enabel uitvoert in de veiligheidssector, dan zien we dat vooral resultaatgebied C sterk vertegenwoordigd is²⁴. Dat is niet onlogisch, aangezien performante, verantwoordelijke en transparante instellingen een centraal onderdeel zijn van hervormingen van de veiligheidssector. Binnen resultaatgebied C is "police de proximité" een focus.

Enkele voorbije en huidige projecten hebben een luik gender en/of kinderen en jeugd. Het gaat vooral om projecten in de justitiesector. Zo omvat het project "Steun aan Justitie" in Bénin een deel vorming en sensibilisering om de kennis van kinderrechten te verbeteren. Het project "Centrale en perifere steun aan justitie in Burundi" focust op minderjarigen die in aanraking komen met het gerecht en op slachtoffers van gender gerelateerd geweld.

De projecten FAMIKO, FAMIKI, FAMIKA situeren zich in de defensiesector en hebben als doel het familielevens van militairen in DR Congo te verbeteren.

Mensenrechten en de kennis van burgers over hun rechten zijn eveneens thema's die opgenomen worden in veel projecten.

Lessons learnt

In **Burundi** was de Belgische ontwikkelingssamenwerking kort na de Arusha-akkoorden actief in de veiligheidssector, vaak samen met Nederland.

In 2014, het jaar voor de verkiezingen waarin Pierre Nkurunziza voor een derde termijn wilde gaan, waren er bezorgdheden in Brussel en bij de ambassade in Bujumbura over de projecten in de veiligheidssector. Dat was een gevolg van de gespannen politieke situatie. De mogelijkheid werd toen geopperd om technische en politieke voorwaarden te verbinden aan de vrijgave van nieuwe budgetten of om de interventie te schorsen of stopzetten als aan bepaalde voorwaarden niet werd voldaan.. Dat werd uiteindelijk niet doorgevoerd, maar er werd wel gewerkt met een budgettaire reserve die zou toegerekend worden bij een succesvol verloop. Dat systeem

bleek echter niet ideaal, zoals ook blijkt uit de "Note on Incentives and Partner Commitments" van Acropolis.

Uiteindelijk werd er in de conventie met Burundi één paragraaf opgenomen over de invoering van een controleorgaan op de politie, een "politie van de politie". Dat werd aanvaard door de Burundese overheid. België besloot aanwezig te blijven om twee redenen. Ten eerste omdat de situatie zeker niet zou verbeteren als men niet aanwezig is. Ten tweede omdat de politie die België opleidde niet betrokken was bij ontsparingen.

In 2015 liep het helemaal mis en vielen er burgerslachtoffers bij protesten in Bujumbura. De Europese Unie heeft dan een politieke dialoog opgestart met de Burundese overheid onder artikel 96 van het Cotonou Akkoord. Als gevolg werd alle rechtstreeks steun van de EU en haar lidstaten aan de Burundese staat stopgezet, en dus ook de Belgische samenwerking in de veiligheidssector.

In **Bénin** was er recent ongerustheid over een project in de veiligheidssector dat nog opgestart moet worden. Ook daar lag politieke onrust aan de basis. De regering heeft de kieswet veranderd, waarna er protesten waren. Er zijn doden ingevallen toen het leger ingezet werd tegen betogers. België zou enkel samenwerken met de politie, maar er was vrees dat er iets zou mislopen waarbij de politie betrokken is, wat reputatieschade zou kunnen berokkenen aan België.

Vanuit de Belgische ambassade ervoerde men de noodzaak om het project van dichterbij op te volgen dan normaal het geval zou zijn. De mogelijkheid werd geopperd om een opvolgingscomité op te richten. Uiteindelijk werd dat niet gedaan omdat er reeds een *comité de pilotage* en een *comité mixte de partenaires* is en omdat het door de overheid als een verkeerd signaal geïnterpreteerd zou kunnen worden. Een bijkomend probleem is dat er niet veel *watch dogs* zijn in Bénin, organisaties die schendingen onderzoeken. Een andere optie was om een grotere rol te spelen in de bestaande werkgroepen voor dialoog tussen overheid en donoren in Bénin. Zo zijn er een twaalfstal werkgroepen rond vrede, gezondheid, landbouw...

Gevolg gevend aan de bezorgdheden van de post en met de ervaring in Burundi als basis heeft Enabel een "begeleidende nota voor het beheer van het politiek risico" opgesteld om de (reputatie)risico's te beheersen. Een andere recente case is een Europees projectvoorstel inzake samenwerking in de veiligheidssector in DR **Congo** dat uiteindelijk niet op de agenda van het EOF-comité geplaatst werd omdat er geen eensgezindheid was onder de lidstaten.

Ook daar waren de bezorgdheden gelinkt aan de politieke situatie, met de onduidelijkheid over een mogelijk derde mandaat van de president, het uitstel van de verkiezingen en de repressie tegen de bevolking. Er werd onder meer door België gewezen op een gebrek aan politieke wil om de justitiesector te hervormen en het instrumentaliseren van justitie voor politieke doeleinden.

ANNEX V: Verschillende scenario's en veranderende situatie

De toestand waarin fragiele staten zich bevinden, verschilt geval per geval. Bovendien is die situatie voortdurend in beweging. De OESO onderscheidt verschillende scenario's en de bijhorende mogelijkheden en prioriteiten voor ontwikkeling in de veiligheidssector. Belangrijk daarbij is dat het vaak geen zwart-wit verhaal is, maar dat er naargelang de situatie meer, minder of andere mogelijkheden en noden zijn. Men kan ook in moeilijke omgevingen aan ontwikkeling doen, mits de nodige mitigerende maatregelen en een voortdurende evaluatie van de situatie.

De OESO (2007b) maakt in het rapport "*Enhancing the Delivery of Justice and Security*" een onderscheid tussen vier globale scenario's: *deteriorating fragile states without political commitment*, *deteriorating states with political commitment*, *collapsed states* en *recovering states*. Cruciaal daarbij is de graad van politieke wil. We beschrijven hieronder hoe men in die verschillende scenario's actief kan blijven in de veiligheidssector. Het gaat niet om strikte richtlijnen, maar om een illustratie van de mogelijkheden.

In het **scenario van deteriorating states en geen politieke wil** is het belangrijk om aanwezig te blijven waar mogelijk door te werken met actoren die voorstander zijn van hervormingen en een positieve rol kunnen spelen. Er worden een aantal *building blocks* geïdentificeerd waar men in zulke omstandigheden ontwikkelingsprojecten kan uitvoeren volgens een *multi-layered strategy*. Het gaat om onderstaande elementen, waarvan meer concrete voorbeelden te vinden zijn in het OESO-document.

- *Non-coercive elements of the security system, such as state-delivered justice*
- *Activities of community organisations, non-governmental organisations, bar associations and independent lawyer groups engaged in the protection of human rights, the monitoring of allegations of abuses and the defence of victims.*

Daarnaast houdt de *multi-layered approach* in dat men inzet op steun voor *non-state structures* in situaties waar directe steun aan de overheid moeilijk is. Op lokaal niveau zijn *non-state security and justice providers* soms het enige bestaande antwoord op de aanwezige noden.

Een andere aanbeveling voor dit scenario is steun voor vrouwenorganisaties en toegang voor vrouwen tot justitie. Daarbij ligt de focus zowel op vrouwen als *recipients* en als *providers* van justitie. Uit onderzoek is immers gebleken dat vrouwen vaak een belangrijke rol vervullen in fragiele situaties, onder andere door hun deelname aan *non-state justice systems*.

Een laatste aanbeveling snijdt de kwestie van politieke druk en voorwaardelijkheid aan. Politieke instrumenten vormen een cruciaal onderdeel van de *multi-layered approach*. Politieke voorwaarden kunnen echter ook contraproductief zijn, bijvoorbeeld omdat een fragiele staat sowieso weinig enthousiasme toont om justitie te versterken, waardoor politieke voorwaarden de wil om samen te werken nog doen afnemen. Het is daarom, aldus de OESO, belangrijk om voorzichtig gebruik te maken van politieke druk en conditionaliteit, vanuit een langetermijnvisie.

Een ander scenario behandelt **deteriorating states met politieke wil**. In sommige gevallen is de staat zelf niet fragiel, maar is de veiligheidssituatie in dalende lijn door problemen in de veiligheids- en justitiesector.

In dit scenario is het belangrijk om steun te bieden aan de ontwikkeling van een Nationale Veiligheidsstrategie, waarbij problemen geïdentificeerd worden, een breed scala aan stakeholders betrokken wordt en de steun van de verschillende donoren gecoördineerd wordt.

Een belangrijk aandachtspunt is het versterken van de legitimiteit in de ogen van de bevolking in situaties waar men kan samenwerken met een overheid die politieke wil tentoonspreidt om veiligheids- en justitionele problemen aan te pakken. Dat kan door in te zetten op de aanpak van lokale noden, vertrouwen tussen burger en overheid te versterken, sociale en economische initiatieven en focus op *accountability*. Wanneer de situatie het toelaat, moeten donoren initiatieven van de overheid ondersteunen en rechtstreekse steun bieden aan de betrokken ministeries.

In staten waar de veiligheidssituatie achteruitgaat, ontstaat vaak ook een fragmentatie van de publieke ruimte, waardoor burgers in een bepaald gebied of zelfs wijk geen toegang meer hebben tot overheidsdiensten.

Daarom is het belangrijk in te zetten op een *area-based approach* die gericht is op *selected communities*.

Indien de politieke wil bij de overheid er is, moeten donoren steun bieden voor een meer gebalanceerde rekrutering waardoor de verschillende facties/groepen beter vertegenwoordigd zijn. Daarbij kan positieve discriminatie van leden van groepen die in het verleden uitgesloten of gediscrimineerd werden, een instrument zijn.

In *collapsed states* zijn er geen of nauwelijks overheidsinstellingen die instaan voor veiligheid en justitie. Niet-statelijke actoren vullen die leemte deels in. Zulke 'traditionele' systemen kennen veel gebreken (bevoordelen van machthebbers, discriminatie van vrouwen, overlap en contradictie tussen verschillende systemen, onduidelijke jurisdictie), maar ze bieden ook mogelijkheden.

De OESO wijst er echter op dat de beschikbaarheid van informele justitie in *collapsed states* echter verrassend groot is en veel meer mensen bereikt dan de officiële justitie.

Het is belangrijk om in de eerste plaats een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van welke actoren instaan voor veiligheid en justitie (zowel *state actors* als *non-state actors*), waar ze dat doen, wanneer, hoe en voor wie. Het OESO-rapport geeft het voorbeeld van Oost-Timor waar de "UN Transitional Administration East Timor in de loop van het mandaat geen enkele gedetailleerde en systematische studie heeft laten uitvoeren naar de lokale wetgeving."

Bij zo'n *comprehensive assessment* is het cruciaal te vertrekken vanuit de noden van de lokale bevolking en de vraag te stellen wat de impact zal zijn van internationale interventies op fragiliteit.

Voor internationale actoren komt het erop aan om in *collapsed states* 'realistisch en bescheiden' te werk te gaan en te beseffen dat men ook in zulke contexten niet begint met een wit blad. Met andere woorden: het is cruciaal om rekening te houden met de bestaande context. Zo kunnen inspanningen om een centrale justitie uit te bouwen ten koste van de lokale systemen waarop burgers een beroep doen, contraproductief zijn en net conflict genereren.

Ook in de meest fragiele staten en wanneer de staat nauwelijks of geen capaciteit heeft om mee te werken aan ontwikkelingsprojecten in de veiligheidssector, is het belangrijk om te werken met een langetermijnstrategie. In een eerste fase zullen internationale actoren vaak de lead moeten nemen. Daarbij moet samengewerkt worden met *non-state actors* en moet er input zijn van lokale stakeholders, die de zeer complexe lokale situatie beter begrijpen.

Werken met minder risicovolle pilootprojecten die later eventueel uitgebreid kunnen worden kan een zinvolle methode zijn. Ook een strategie van 'islands of dependability', waarbij men in zeer moeilijke regio's enkele kleine initiatieven opstart die later uitgebreid kunnen worden naar nabijgelegen locaties, kadert in die filosofie. Daarnaast is het belangrijk om *priority issues* te iden-

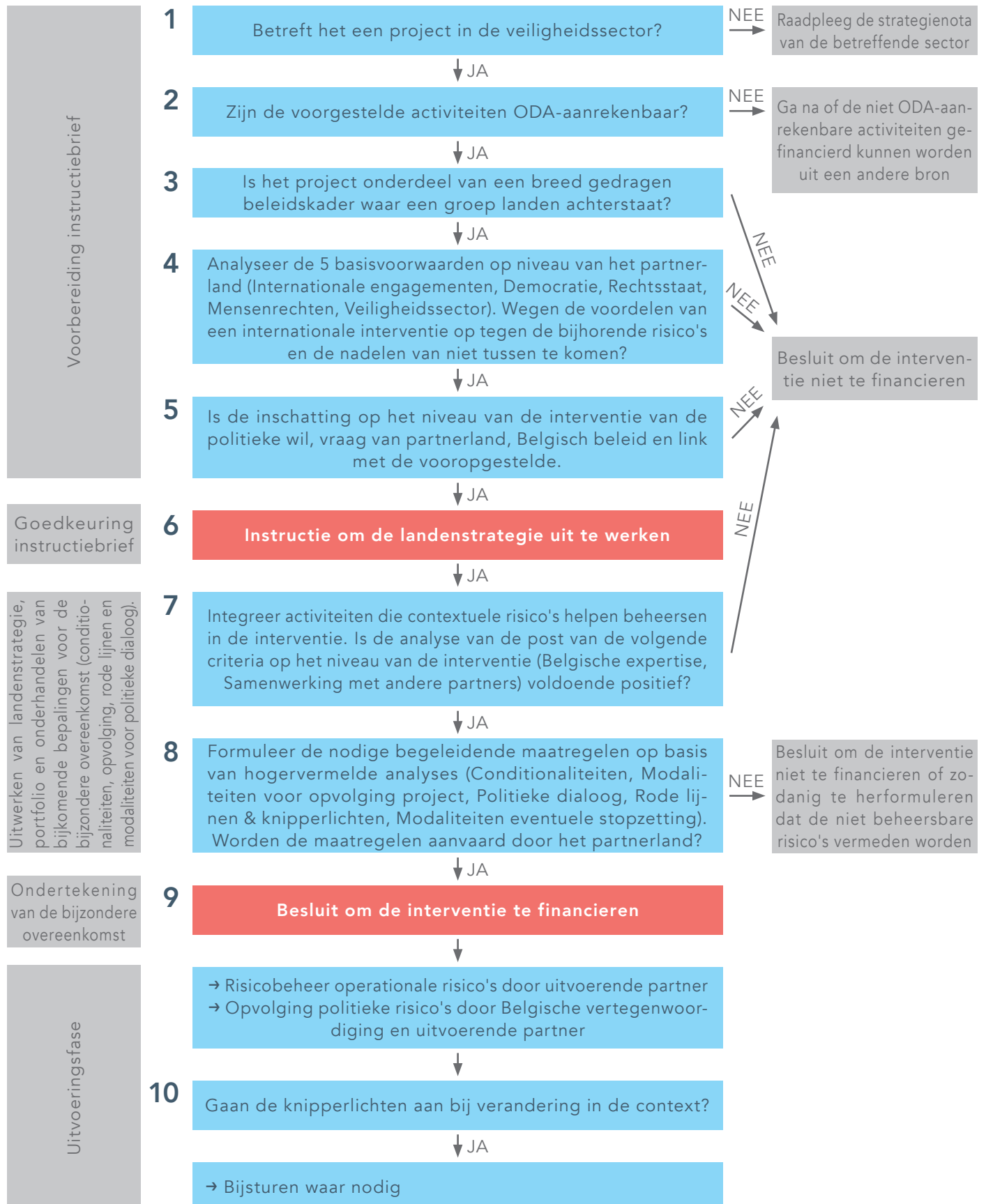
tificeren die visibiliteit en vertrouwen kunnen genereren. Het grootste probleem is vaak het vinden van bekwaam en ervaren (nationaal en internationaal) personeel om te werken in fragiele omgevingen. Incentives om competent personeel aan te trekken, kunnen helpen.

In *recovering states* zijn de mogelijkheden groter. In zulke contexten is er vaak een 'window of opportunity' na een vredesakkoord. Bijna de helft van de *post-conflict states* glijdt binnen de vijf jaar opnieuw af naar een conflictsituatie. Daarom is het van belang dat internationale actoren snel steun geven aan het uitbouwen van de veiligheidssector of justitie.

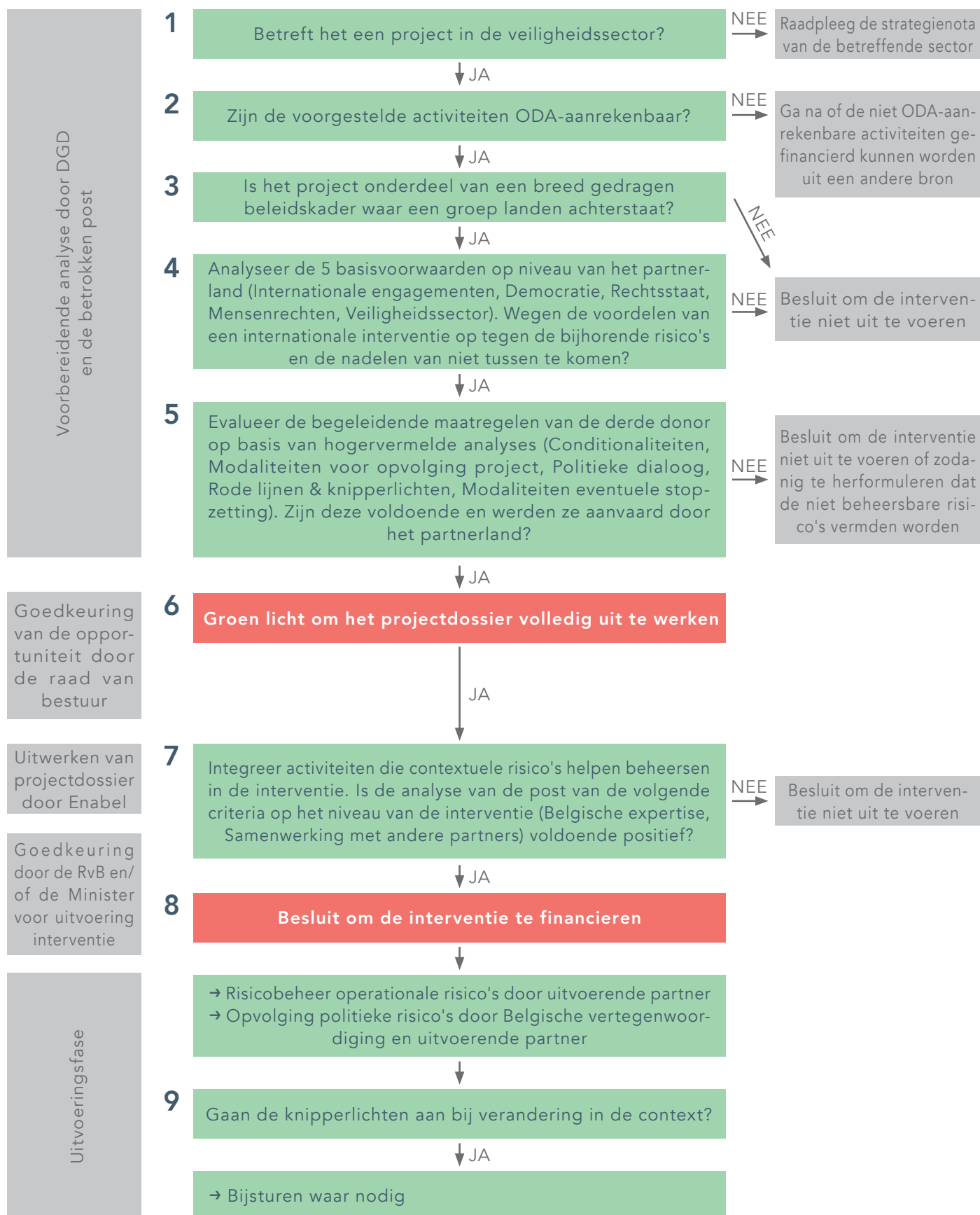
Die steun moet echter ook duurzaam zijn en de initiatieven moeten financieel haalbaar zijn op langere termijn. Hoge kosten voor veiligheid kunnen te verantwoorden zijn meteen na een conflict, maar zijn doorgaans niet houdbaar op lange termijn.

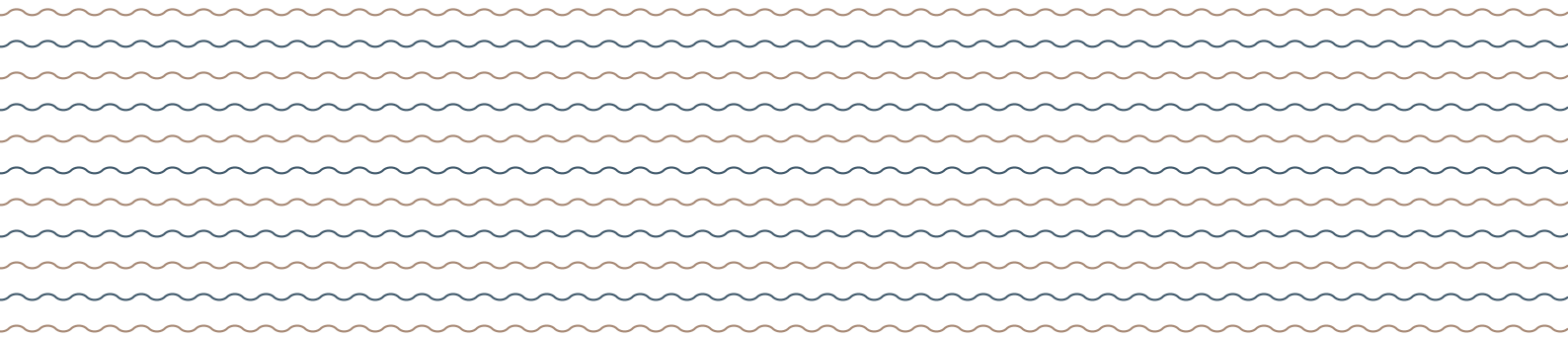
Een ander aandachtspunt is de ontwikkeling van *management capacity*: de ontwikkeling van efficiënt beleid, regelgeving en menselijk kapitaal op het vlak van management in de veiligheidssector. Tot slot beveelt de OESO in het rapport aan om samen te werken met *non-state actors*, te investeren in transitionele justitie met aandacht voor de lokale justitie, veiligheids- en justitiethema's te integreren in nationale ontwikkelingsplannen en in te zetten op efficiënte coördinatiemechanismen tussen donoren.

ANNEX VI: Stappenplan voor steun van de Belgische ontwikkelingssamenwerking



ANNEX VII: Stappenplan voor overweging opdracht voor derden voor uitvoering door Enabel







KONINKRIJK BELGIË
Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking