

Beleidsdoorlichting

Bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten 2005 – 2011

Terms of Reference (mei 2012)

1. Aanleiding en doel

In de meerjarige evaluatie programmering van het ministerie van Buitenlandse Zaken is voor 2013 onder beleidsartikel 2 'Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur' een beleidsdoorlichting opgenomen van operationele doelstelling 5 'het bevorderen van veiligheid, goed bestuur en rechtsorde in prioritaire gebieden'.

De beleidsdoorlichting volgt op, en maakt gebruik van, een aantal effectenonderzoeken die zijn uitgevoerd van de Nederlandse inzet in een aantal specifieke landen en regio's met betrekking tot het bovengenoemde thema. Deze inzet was zowel direct (bilaterale activiteiten) als indirect (activiteiten ondersteund via multilaterale en niet-gouvernementele organisaties). In beide gevallen was sprake van evaluaties ondernomen door IOB, door andere dienstonderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, andere departementen, of door multilaterale en niet-gouvernementele organisaties via welke de Nederlandse steun werd gekanaliseerd.

Gebruikmakend van de bevindingen van deze evaluaties zal de beleidsdoorlichting vooral het karakter hebben van een syntheseonderzoek. Het onderzoek beoogt inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Nederlandse beleid ter bevordering van conflictvermindering¹ en vredesopbouw in verschillende delen van de wereld waar fragiliteit van staten en regio's problemen oplevert, voor zowel de sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit ter plekke, de regionale stabiliteit en de internationale stabiliteit en veiligheid in ruimere zin.

De beleidsdoorlichting dient enerzijds om verantwoording af te leggen aan het Parlement en anderzijds om mogelijke lessen te trekken voor eventuele aanpassing van het beleid.

Bij de opstelling van deze Terms of Reference heeft de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) input geleverd.

2. Achtergrond

Na de val van de muur in 1989 welke het einde van de Koude Oorlog inluidde, heeft er een verschuiving plaatsgevonden in de aard en uitwerking van mondiale gewapende conflicten. De meerderheid van gewapende conflicten is tegenwoordig intern van aard en vindt niet meer plaats tussen natiestaten. Niet zelden komen interne conflicten voor in landen die gekenmerkt worden door zwak bestuur en grote

¹ De term conflictvermindering gehanteerd in deze ToR impliceert het nemen van maatregelen ter preventie en beheersing van conflict en het wegnemen van de oorzaken daarvan. In de beleidsnotities van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt doorgaans de term conflictpreventie gebezigd.

sociale en politieke spanningen. Dergelijke landen worden ook wel als fragiele staten aangeduid.² Ofschoon de conflicten grotendeels intern van aard zijn, hebben deze wel degelijk gevolgen voor omliggende landen en regio's als ook voor de internationale stabiliteit en veiligheid in brede zin.

Door de toenemende globalisering raken landen steeds verder met elkaar verbonden wat ook te merken is aan de wijze waarop fragiliteit en interne conflicten kunnen uitwerken. Binnenlandse conflicten hebben niet alleen gevolgen voor het functioneren van de eigen staat en maatschappij; ook omliggende landen kunnen er bij betrokken zijn zoals is gebleken uit de situatie in de Hoorn van Afrika, het Grote Merengebied in centraal Afrika, de Balkan en de centraal Aziatische regio. De aard van deze betrokkenheid kan variëren van mede aanstichter tot mede slachtoffer van de conflictsituatie.

De effecten van fragiliteit zijn tweeledig. Enerzijds zijn er negatieve effecten op nationale schaal. In veel fragiele staten, vooral in (post)conflict landen, is sprake van niet of slecht functionerende staatsstructuren en instituties, heeft de bevolking weinig of geen vertrouwen in 'de overheid', ontbreken sociale cohesie en een gevoel van nationale eenheid, en is de economische en materiele infrastructuur vaak zwak. Voorts worden mensenrechten geregeld geschonden, waarbij vooral etnische minderheden en vrouwen en kinderen in een kwetsbare positie verkeren. Bovendien blijven fragiele staten vaak steken in een cyclus van geweld gekenmerkt door afwisseling van perioden van enerzijds relatieve vrede en stabiliteit en anderzijds oploeiend conflict. Fragiele staten blijken sterk achter te lopen bij het behalen van de *Millennium Development Goals* (MDG's). Waar sprake is van groeiende stabiliteit, komt de ontwikkeling van de nationale economie slechts moeilijk tot stand mede als gevolg van twijfels over de duurzaamheid van de stabiliteit waardoor sociale en economische investeringen achterblijven.

Anderzijds is sprake van bedreiging van de internationale veiligheid, bijvoorbeeld door het veroorzaken van instabiliteit op regionale schaal. Conflictgebieden en fragiele staten zijn niet zelden toevluchtsoorden voor criminele organisaties en terroristische netwerken en vormen een omgeving waarin deze groepen relatief gemakkelijk kunnen opereren. Illegale handel, vluchtelingenstromen, terroristische dreiging en grensoverschrijdende criminaliteit, inclusief piraterij, is in instabiele regio's zonder goed functionerende staatsstructuren een reëel gevaar. Vluchtelingenstromen vormen niet alleen een zware last voor buurlanden, maar hebben tevens effect op verafgelegen staten, waaronder Nederland.

De internationale gemeenschap is zich ervan bewust geworden dat de complexiteit van dergelijke conflicten een regionale en geïntegreerde aanpak vereist. Zo kan de situatie in de Democratische Republiek Congo niet aangepakt en opgelost worden zonder ook rekening te houden met de problematiek in Rwanda, Uganda en Burundi; oplossing van de situatie in Afghanistan vereist dat rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de omliggende landen.

² Opgemerkt kan worden dat de term 'fragiele staat' een diversiteit aan omstandigheden kan behelzen uiteenlopend van situaties waarin de overheid een directe bedreiging vormt voor de rechten van de bevolking en de sociaaleconomische ontwikkeling van het land, en omstandigheden waarin de overheid niet bij machte is om adequaat bestuur te belichamen en rechten te garanderen.

3. Beleidsontwikkeling

Algemeen

De beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2005 – 2011. Sinds 2005 zijn er door opeenvolgende kabinetten diverse notities en beleidsbrieven uitgebracht betreffende het door Nederland te voeren beleid ten aanzien van het bevorderen van regionale stabiliteit door middel van steun aan landen in een conflict of post-conflict situatie. De belangrijkste thema's in opeenvolgende beleidsdocumenten hebben betrekking op wederopbouw, fragiele staten en regionale en internationale veiligheid met als verbindend element de manier waarop Nederland zich wil inzetten in landen in instabiele regio's om vredesopbouw en conflictvermindering te bevorderen. De documenten bouwen voort op eerdere beleidsstukken (notities en brieven) in de periode 1999 – 2004.³

Globaal gezien kent het Nederlandse beleid ten aanzien van het bevorderen van regionale stabiliteit een grote mate van inhoudelijke en operationele continuïteit. Bij de uitwerking van het beleid zijn gaandeweg invalshoeken en aandachtspunten gepreciseerd. In de beleidsnotitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005) en in volgende beleidsstukken werd het noodzakelijk geacht de problematiek te benaderen via een geïntegreerde aanpak, op zowel nationaal als internationaal niveau. Belangrijke variaties in het beleid sinds 2005 zijn vooral de rol die aan het bedrijfsleven wordt toegekend en de aandacht voor specifieke thema's, waaronder gender. Op het operationele vlak komt de continuïteit tot uiting in het feit dat de hulp zoveel mogelijk via het multilaterale kanaal dient te worden verleend.

Onderstaand wordt kort aandacht gegeven aan de belangrijkste thema's en kenmerken die in de diverse beleidsnotities naar voren komen.

Notitie *Wederopbouw na gewapend conflict*

De notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005), uitgebracht door de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken, stelt dat succesvolle wederopbouw na conflict een meerdimensionale en geïntegreerde aanpak⁴ van diverse aspecten vergt. Genoemd worden de

³ Zie onder meer *Afrika Notitie*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999; *Crisissituatie Grote Merengebied*, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001; *De Hoorn van Afrika*, TK 22 831, nr. 41, december (2002); *Wederopbouw na conflict*, TK 28 000 V, nr. 60, 24 april 2002; *Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking*, TK 28 600 X, nr. 45, 19 mei 2003; *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK 29 237, nr.1, 3 oktober 2003; *Aan Elkaar Verplicht, Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003; *Ondernemen in conflictgebieden*, TK 29 439, nr. 1, 17 februari 2004.

⁴ De nota stelt: 'Duurzame wederopbouw vereist een aanpak die de verschillende beleidsinstrumenten integreert (politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair). De operationalisering van een geïntegreerd beleid vereist een specifieke beleidsmatige, organisatorische en financiële vormgeving op zowel nationaal als internationaal niveau. Belangrijke internationale spelers in dit verband zijn het VN-systeem, de Wereldbank en het IMF, de EU en regionale organisaties. Op nationaal niveau betekent een geïntegreerde aanpak vooral samenwerking en afstemming van beleid tussen de meest betrokken departementen, te weten Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken. De inzet van het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld maakt hier onderdeel van uit.' (*Wederopbouw na gewapend conflict*, TK 30 075, nr. 1, september 2005, p. 7).

consolidering van vrede en veiligheid, de rehabilitatie en versterking van openbaar bestuur, en de noodzaak voor sociaaleconomische ontwikkeling.⁵ Gewezen wordt op het feit dat vrede- en veiligheidsbevorderende activiteiten en steun gericht op wederopbouw en ontwikkeling in brede zin complementair zijn. Waar aan de orde, dient afstemming plaats te vinden tussen militaire en civiele interventies.⁶

De dimensie Veiligheid en stabiliteit omvat de consolidering van vrede en veiligheid door middel van een breed gedragen politiek akkoord, de aanwezigheid van een internationale vredesmacht, een demobilisatie- en re-integratieprogramma van (voormalig) strijders, de opbouw van een functionerende krijgsmacht en andere veiligheidsorganisaties, terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, en 'transitional justice'.

De capaciteit van het openbaar bestuur en maatschappelijke organisaties dienen (weer) te worden opgebouwd om te komen tot democratisch functionerende overheden en openbare instanties als politie en justitie. Bij het verlenen van steun aan de opbouw op bestuurlijk gebied is het van belang gebruik te maken van bestaande lokale structuren en lokaal leiderschap. Risico's op misbruik van de verleende hulp en corruptie dienen zoveel mogelijk te worden verkleind.

Sociaaleconomische ontwikkeling betreft het herstel en de levering van basisvoorzieningen, het weer op gang brengen van de economie, herstel van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van een functionerende financiële sector. Een en ander dient te geschieden door het scheppen van een formele en procedurele basis ('enabling environment') voor de economie en de ontwikkeling van de private sector. Het nationale en internationale bedrijfsleven wordt een belangrijke plaats toegedicht in het proces van sociaaleconomische ontwikkeling. De Nederlandse overheid zal zich inzetten om ook het Nederlandse bedrijfsleven actief deel te laten nemen in wederopbouwprocessen.

Duurzame wederopbouw vereist een aanpak die de verschillende beleidsinstrumenten integreert (politiek, ontwikkelingssamenwerking, humanitair, economisch en militair). Het geïntegreerde karakter van de beleidsuitvoering dient vorm te krijgen in een gezamenlijke strategie met de VN, de internationale financiële instellingen en regionale organisaties, andere bilaterale donoren en niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Deze actoren dienen interventies te ondersteunen die zijn afgestemd met lokale autoriteiten en gezamenlijke financieringsmechanismen toe te passen.⁷ Waar

⁵ Wederopbouw wordt gedefinieerd als 'de fysieke, economische, sociale en politieke ontwikkeling van een bepaald gebied na beëindiging van een gewapend conflict' (*Wederopbouw na gewapend conflict* (2005), p. 14).

⁶ Een aantal van de uitgangspunten van het Nederlandse wederopbouwbeleid werd eerder beschreven in de notitie *Wederopbouw na conflict* (2002), te weten de versterking van het openbaar bestuur en maatschappelijk middenveld, herstel van de economie en ondersteuning van basisvoorzieningen. Inspanningen op militair, politiek of bilateraal economisch terrein ten behoeve van wederopbouwprocessen vielen echter buiten het bestek van deze notitie.

⁷ Met het oog op vergroting van de effectiviteit en om de zwakke ontvangststructuren in de landen zo min mogelijk te belasten wordt voorkeur gegeven aan coördinatie en financiering in multilateraal verband en het vermijden van

relevant (bevordering van vrede en veiligheid), moet in wederopbouwstrategieën een plaats worden ingeruimd voor militaire activiteiten.

De notitie stelt dat een regionale aanpak van het probleem van belang is om de 'olievlekwerking' van nationale conflicten tegen te gaan. Een en ander vergt afstemming met omliggende landen en, zoals eerder aangegeven, het betrekken van regionale organisaties bij de samenwerking. Ten aanzien van het ondersteunen van activiteiten ter plaatse wordt gesteld dat snelle steun ('het zichtbaar maken van vredesdividend') vereist is. Erkend wordt dat wederopbouw geen 'quick fixes' kent en langdurige steun vereist.

Kortom, er dient sprake te zijn van een coherent beleid dat via adequate coördinatie met andere partners wordt vormgegeven en uitgevoerd. Internationale en nationale coördinatie zijn vereisten. Dat laatste vergt ook intensivering van de al in gang gezette interdepartementale samenwerking in Nederland.

Gekozen wordt om drie prioritaire regio's (de Grote Meren, de Hoorn van Afrika en de Westelijke Balkan) en één land (Afghanistan) te ondersteunen bij specifieke essentiële componenten van het wederopbouwproces. Binnen de genoemde regio's kan een klein aantal landen rekenen op langdurige en gediversifieerde steun voor alle dimensies van het wederopbouwproces: veiligheid en stabiliteit, bestuur, en sociaaleconomische ontwikkeling.⁸ Voor deze landen zullen nationale strategieën worden opgesteld, die moeten aansluiten bij wat Nederland voorstaat op internationaal niveau.

Notitie Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten

De beleidsnota *Een zaak van iedereen* (2007) schetst het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van het vierde kabinet Balkenende. Naast intensivering van het OS-beleid ten aanzien van vrouwen, oneerlijke verdeling en groei, milieu, energie en klimaatverandering wordt speciale aandacht gegeven aan steun aan fragiele staten.⁹

Een zaak van iedereen stelt dat hoewel wereldwijd sprake is van een afname van conflicten tussen staten, miljoenen mensen het slachtoffer zijn van intra statelijke conflicten. In fragiele staten, die zich

proliferatie van opzichzelfstaande projecten en de daaruit voortvloeiende gefragmenteerde inzet van financiële middelen. Daarmee bleven de uitgangspunten in de notitie *Wederopbouw na conflict* (2002) van kracht.

⁸ Voorzien werd dat Soedan op termijn ook in aanmerking zou komen voor wederopbouw hulp.

⁹ Het concept 'fragiele staat' werd niet expliciet gehanteerd in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005). Volgens de OESO zijn staten fragiel wanneer bij de overheid de politieke wil en/of capaciteit ontbreekt om de basisfuncties voor armoedebestrijding, ontwikkeling, veiligheid en mensenrechten van de bevolking te vervullen. Fragiliteit heeft diverse oorzaken, zoals etnische en religieuze spanningen, armoede, werkloosheid (vooral onder jonge mannen), uitsluiting en discriminatie van bevolkingsgroepen en ongelijke verdeling van welvaart. Politieke conflicten, onderling geweld, machtsmisbruik en de aanwezigheid van gewapende milities kunnen ook sterk bijdragen aan fragiliteit. Vaak hebben diverse groepen belang bij voortdurende instabiliteit, bijvoorbeeld wanneer door wetteloosheid de illegale winning van grondstoffen en illegale drugshandel mogelijk is. In dergelijke gevallen is sprake van 'economies of war'. Dit kan leiden tot misbruik van etnische spanningen.

kenmerken door politieke instabiliteit en een overheid die niet of nauwelijks functioneert, is de achterstand in de realisatie van de MDG's het grootst. Vaak vallen deze landen na een periode van relatieve vooruitgang weer terug. De oorzaken daarvan zijn divers en complex, zoals machtsmisbruik en politieke manipulatie door elites, religieuze of etnische spanningen, corruptie en geweld door leger, politie of rivaliserende bevolkingsgroepen. Het resultaat is het ontbreken van basisvoorwaarden voor ontwikkeling en investering met desastreuze sociaaleconomische gevolgen. Conflicten leiden onvermijdelijk tot schending van burgerlijke vrijheden, vrijheid van meningsuiting en overige mensenrechten. Fragiele staten vormen een bedreiging voor de internationale stabiliteit en welvaart. Als gevolg van de globalisering hebben terrorisme, vluchtelingenstromen, migratiebewegingen en (drugs)criminaliteit een weerslag op verafgelegen landen, inclusief Nederland.

De notitie noemt negen landen in de categorie 'Veiligheid en ontwikkeling' die speciale steun kunnen krijgen: Afghanistan, Burundi, Democratische Republiek Congo, Colombia, Guatemala, Kosovo, Pakistan, Palestijnse Gebieden en Soedan.¹⁰

De uitwerking van het fragiele statenbeleid volgt in de brief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* (2008). De nadruk ligt op Democratische Republiek Congo, Afghanistan, Colombia, Guatemala, Grote Merenregio (Burundi), Hoorn van Afrika (Soedan), Midden-Oosten (Palestijnse Gebieden) en Westelijke Balkan (Kosovo).¹¹ De brief herhaalt de argumenten om sterk in te zetten in fragiele staten.¹²

Het bevorderen van regionale stabiliteit vormt een belangrijk motief voor Nederland om zich in te zetten in fragiele staten. Het Grote Merengebied in centraal Afrika, de Hoorn van Afrika en het Midden-Oosten zijn voorbeelden van gebieden waar de regionale stabiliteit samenhangt met de stabiliteit dan wel fragiliteit van individuele landen. Conform de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* wordt een geïntegreerde benadering gecontinueerd (diplomatie, ontwikkeling en militair – de zogeheten 3D-benadering: defense, diplomacy and development). De voorkeur gaat uit naar civiele operaties en alleen inzet van militaire middelen waar dat strikt vereist is. Andermaal heeft multilaterale samenwerking de voorkeur met bilaterale steun als aanvulling. Conflictpreventie dient in nauwe samenwerking met internationale, gelijkgezinde actoren gerealiseerd te worden. Nederland stuurt daarbij aan op een sterke coördinerende rol van de VN.

Nederland zal de eigen (beleids)capaciteit versterken. Het ministerie van Buitenlandse Zaken creëert een flexibel inzetbare eenheid voor de operationalisering en ondersteuning van het beleid voor fragiele

¹⁰ De hulp aan drie landen in de categorie 'Veiligheid en ontwikkeling' te weten Bosnië-Herzegovina, Eritrea en Sri Lanka wordt in vier jaar uit gefaseerd.

¹¹ Hiermee is sprake van enige uitbreiding van de in de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* (2005) genoemde gebieden en landen.

¹² De landen lopen ver achter bij het behalen van de MDG's, mensenrechtenschendingen komen geregeld voor en er heerst schrijnende armoede onder een groot deel van de bevolking. De situatie in fragiele staten bedreigt de internationale stabiliteit in ruime zin en de brief stelt expliciet 'Het is verlicht eigenbelang om instabiliteit in de wereld te bestrijden. Het belang van onze [Nederlandse] veiligheid is daarbij expliciet aan de orde', *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*, TK 31 787, nr. 1, 7 november 2008, p. 3.

staten – de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV). Voorts moet sprake zijn van grondige analyses van conflicten en hun achtergronden; een kritische dialoog met de overheid van fragiele landen; inzet van deskundigheid in de sector veiligheid (security sector reform – SSR); inzet op sociaaleconomische ontwikkeling; en het flexibiliseren van de huidige organisatie van de Nederlandse internationale samenwerking om goed te kunnen inspelen op de eisen die inzet in fragiele staten met zich meebrengt. Er wordt voortgebouwd op de intensieve samenwerking tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken op het gebied van vrede en veiligheid. Voorts wordt bezien op welke wijze samen met andere ministeries bijgedragen kan worden aan een geïntegreerde benadering.

Verder ligt er een duidelijke nadruk op de zelfbeschikking van de partnerlanden. Het huidige hulpbeleid zou te aanbod gestuurd zijn, terwijl de vraag zou moeten komen van lokale belanghebbenden (*ownership*). Gepleit wordt de donor en de ontvanger verantwoordelijk te maken voor de resultaten van het beleid (*mutual accountability*).

Conform de notitie *Wederopbouw na gewapend conflict* wordt benadrukt dat de steun van langdurige aard moet zijn. Voorts wordt de ontwikkeling van de private sector onder meer door steun via het Nederlandse bedrijfsleven genoemd als waardevolle bijdrage aan de opbouw van staten. Op dit punt wordt echter ook stilgestaan bij het belang tot verminderen van de oneerlijke verdeling van grondstoffen en kapitaal – vaak een oorzaak van conflict.

De volgende aandachtsgebieden worden genoemd.

- In de eerste plaats kan de veiligheid van burgers bevorderd worden door hervorming van de veiligheidssector (*security sector reform – SSR*), ontwapening, demobilisatie en re-integratie van (oud)strijders (*disarmament, demobilisation and reintegration – DDR*), vermindering van het aantal wapens in de maatschappij (*armed violence reduction – AVR*), en door middel van internationale crisisbeheersingsoperaties via militaire missies ter bevordering van stabiliteit en herstel van de rechtsorde.¹³
- Ten tweede is het van belang steun te verlenen aan het opbouwen van een legitieme overheid met voldoende capaciteit. Opbouw van de overheids capaciteit is nodig zodat de kernfuncties van de staat worden uitgevoerd en de rechtsstaat functioneert. Het bevorderen van een legitieme overheid dient vorm te krijgen door het steunen van een open politiek proces, waarin op een vreedzame manier conflicten in de samenleving kunnen worden beslecht. Ook is sprake van het ondersteunen van conflictpreventie en *‘transitional justice’*.
- Ten derde is het creëren van vredesdividend van belang om de bevolking de voordelen van vrede en stabiliteit te laten ervaren door betere levensomstandigheden en werkgelegenheid. Hiermee wordt beoogd de voedingsbodemp voor conflicten weg te nemen en draagvlak voor

¹³ Voorbeelden zijn de EUFOR-missie in Tsjad gericht op de bescherming van vluchtelingen uit naburige landen; de EULEX missie in Kosovo gericht op de capaciteitsopbouw van het veiligheidsapparaat in dat land; de ISAF-missie in de Afghaanse provincie Uruzgan, gericht op stabilisatie en wederopbouw; en de inzet van Nederlandse fregatten voor de bescherming van de internationale koopvaardij in de Indische oceaan tegen Somalische piraten.

stabiliteit te scheppen. De rol van vrouwen is in dat verband van belang. Zij dienen de effecten van stabiliteit te kunnen waarnemen in hun dagelijkse leven en betrokken te worden bij het zoeken naar oplossingen voor conflicten. De opbouw van basisvoorzieningen wordt belangrijk geacht voor het creëren van vredesdividend. Verbetering van onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater- en sanitaire voorzieningen en infrastructurele projecten hebben pas op de lange termijn effect. Echter, zichtbare investeringen in deze voorzieningen kunnen positieve signalen afgeven aan de bevolking en daarmee de stabiliteit ten goede komen. Tot slot vereist duurzame ontwikkeling een sterk maatschappelijk middenveld dat als pleitbezorger kan optreden voor het respecteren van mensenrechten en voor de minder bedeelde groepen in de maatschappij.

Het verlenen van steun aan fragiele staten vereist het hanteren van concepten en instrumenten die passen bij de weerbarstige, complexe problemen in deze landen. Gesteld wordt dat de OESO/DAC *Principles for good international engagement in fragile states and situations* leidend zijn. De operationele uitgangspunten komen grotendeels overeen met die uit andere notities: i) een geïntegreerde benadering; ii) samenwerken met lokale partners met aandacht voor hun prioriteiten, iii) handelen via een context-specifieke benadering en met politieke sensitiviteit; iv) snelheid, flexibiliteit gekoppeld aan langdurige betrokkenheid; v) multilateraal waar mogelijk, bilateraal waar nodig; vi) aandacht voor preventie; en vii) het nemen van verantwoorde risico's.

Tot slot bevat de beleidsbrief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* een kort overzicht van de voorgenomen programma's in de landen vallend in de categorie 'Veiligheid en ontwikkeling', dat wil zeggen de fragiele staten.

Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking en Focusbrief ontwikkelingssamenwerking

De *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking* (2010) laat een verschuiving in het OS-beleid zien van steun voor sociale naar economische ontwikkeling – van 'hulp naar investeren'.¹⁴ De twee belangrijkste uitgangspunten van het nieuwe beleid zijn een toenemende oriëntatie op mondiale vraagstukken (bv. veiligheid, migratie, klimaatverandering en financiële stabiliteit als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking) en een 'gerichte aanpak van landen-specifieke belemmeringen voor duurzame groei en zelfredzaamheid'.¹⁵ De Basisbrief gaat ook kort in op het thema veiligheid en rechtsorde in fragiele staten.¹⁶ Nederland wil meer gebruik maken van de eigen expertise bij het inzetten voor ontwikkelingssamenwerking. Effectiviteit en een integrale benadering zijn daarbij van groot belang. Verder wordt gefocust op enkele kernthema's, omdat OS-beleid in het verleden te zeer

¹⁴ *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 500 V, nr. 15, 26 november 2010, p.2.

¹⁵ *Idem*, p.3.

¹⁶ 'Het kabinet houdt deels ook vast aan thema's die nu al de kern van het Nederlandse hulpprogramma vormen. Een thema dat zowel vanuit de mondiale agenda als de MDG-agenda prioriteit verdient, is 'veiligheid en rechtsorde in fragiele staten'. Veiligheid hier is verbonden met veiligheid daar. Onze veiligheid is afhankelijk van stabiliteit elders in de wereld; terrorisme en grensoverschrijdende misdaad moeten effectief kunnen worden bestreden. Om onze belangen veilig te stellen, is de opbouw en versterking van de rechtsorde in ontwikkelingslanden cruciaal. Nederland heeft, via een geïntegreerde en innovatieve benadering (denk aan de 3D-benadering in Afghanistan), in het verleden resultaten geboekt waarop kan worden voortgebouwd.', *idem*, p. 8.

gefragmenteerd is geraakt. De Millennium Development Goals (MDG's) blijven als anker gelden. De mogelijkheden voor deelname van het bedrijfsleven zullen vergroot worden. Ten slotte wordt een verlaging van de ODA-prestatie aangekondigd.

Als nadere uitwerking van de *Basisbrief*, kondigt de *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking* (2011) aan dat veiligheid en rechtsorde in fragiele staten één van de vier speerpunten van het nieuwe beleid wordt. 'Het speerpunt Veiligheid en rechtsorde in fragiele staten brengt verschillende delen van het buitenlandse beleid samen in een gezamenlijke benadering. De speerpunt draagt bij aan de Millenniumdoelen, het mensenrechtenbeleid, en het bredere veiligheidsbeleid (terrorismebestrijding, internationale criminaliteitsbestrijding, vluchtelingenstromen en illegale migratie). Ook economische belangen worden gediend'.¹⁷ Het motto is nu 'voorkomen is niet alleen menselijk, maar ook efficiënt'.¹⁸ Duidelijk is dat er in het OS-beleid als geheel een sterke nadruk komt te liggen op economische belangen; dit geldt ook voor het beleidsterrein veiligheid en rechtsorde. In het fragiele statenbeleid krijgen de economische dimensie en het veiligheidsaspect een meer prominente plaats in vergelijking tot het verleden.

De drie expliciete doelstellingen van het speerpunt Veiligheid en rechtsorde in fragiele staten te weten veiligheid, bestuur en sociaaleconomische ontwikkeling, komen overeen met die in eerdere beleidsnotities. Er is alleen sprake van subtiele verschillen in de formulering. Centraal blijven i) het verbeteren van de veiligheid van mensen (human security) en het bevorderen van de rechtsorde, ii) het bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies, en iii) het inzetten op zichtbare resultaten ('vredesdividend') door steun leidend tot snelle opbouw van sociale voorzieningen en verbetering van de werkgelegenheid.

Ook de insteek (werkwijze) blijft gelijk namelijk een (landen)specifieke combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling (de 3D-benadering).¹⁹ Voorts zal Nederland zich bilateraal inzetten voor zaken die internationaal nog onderbelicht zijn en waarin Nederland zegt relatief goed te zijn, zoals hervorming van de veiligheidssector en ontwikkeling van de rechtsstaat. Dit betreft ook het geven van steun bij vredesonderhandelingen, en de samenwerking tussen het Nederlandse en lokale bedrijfsleven. Internationale vredesmissies, ontwapening, demobilisatieprogramma's en grootschalige investeringen in basisvoorzieningen worden bij voorkeur multilateraal geregeld. Het maatschappelijk middenveld kan bijdragen aan opbouw van sociale voorzieningen en het faciliteren van de dialoog tussen overheid en bevolkingsgroepen. Het bedrijfsleven speelt vooral een rol in het creëren van werkgelegenheid en als partner op de speerpunten Water en Voedselzekerheid.

¹⁷ *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 2, 18 maart 2011, p. 5 en 6.

¹⁸ Idem, p. 5. Dit motto komt in de plaats van 'Het is verlicht eigenbelang om instabiliteit in de wereld te bestrijden' (*Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*, p. 3).

¹⁹ De Focusbrief stelt: 'Bij defensie gaat het bijvoorbeeld om ontwapening en hervorming van de krijgsmacht; bij diplomatie onder meer om ondersteuning van politieke- en vredesprocessen, verzoening en het tegengaan van straffeloosheid; bij ontwikkelingssamenwerking om opbouw van bestuur en rechtsstaat, het creëren van werkgelegenheid en levering van basisvoorzieningen.' (*Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*, p. 5).

Evenals voorheen wordt een gezamenlijke aanpak tussen de ministeries voorgestaan. De brief wijst daarbij op het succes van de 3D-benadering welke tot stand komt door de samenwerking van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie, Veiligheid en Justitie, en Economie, Landbouw en Innovatie. Juist met deze benadering (*'whole of government'*) heeft Nederland in de bilaterale hulp een onderscheidende rol.²⁰ De prioriteiten liggen bij i) de inzet op de ontwikkeling van de rechtsstaat door onder meer capaciteitsopbouw, hervorming van de veiligheidssector en ondersteuning van de politieke dialoog; ii) het creëren van werkgelegenheid als 'vredesdividend' – ook als aanknopingspunt voor samenwerking met de private sector; iii) het vergroten van landen-specifieke expertise (bij het ministerie van Buitenlandse Zaken en op de Nederlandse ambassades in het buitenland) en samenwerking met lokale spelers (*community-based approach*); v) aandacht voor de rol van vrouwen in vredesprocessen; en vi) het streven naar een meer effectieve multilaterale inzet in postconflictsituaties.

Versterkte aandacht voor een regionale benadering

De beleidsbrief *Regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking* (2011) licht toe dat de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking als aanvulling komt op de bilaterale programma's in de vijftien partnerlanden (waaronder een aantal fragiele staten), en op de vrijwillige bijdragen aan multilaterale organisaties. Andermaal wordt herhaald dat veiligheid en ontwikkeling met elkaar verweven zijn en dat onveilige situaties in bepaalde regio's, ook gevolgen hebben voor de veiligheid van Nederland.

De brief besteedt aandacht aan vijf gebieden waar Nederland een regionaal beleid wil uitvoeren. In de Grote Meren regio, en vooral in de DRC, wil Nederland bijdragen aan stabiliteit om humanitaire crises te voorkomen. Daarbij is bijzondere aandacht voor de grondstoffenproblematiek vereist. Het beleid in de partnerlanden Uganda, Rwanda en Burundi, zal sterk samenhangen met het regionale beleid. Tevens blijft de Nederlandse overheid zich inzetten in de Hoorn van Afrika. Terugkerende humanitaire crises, piraterij, radicalisering, terrorisme en vluchtelingen- en migratiestromen in deze regio maken een regionale benadering noodzakelijk. Daarnaast wil Nederland een rol spelen in het transitieproces in Noord-Afrika en het Midden-Oosten.²¹ Ook zal Nederland zich inzetten voor vrede, veiligheid en stabiliteit in Pakistan. Dit is mede vanwege de destabiliserende effecten van bepaalde ontwikkelingen in Pakistan op Afghanistan. Ten slotte is Midden-Amerika een regio waar een grensoverschrijdende benadering zal worden toegepast, gericht op veiligheid, mensenrechten en democratie.

Het uitgangspunt voor de regionale benadering in deze gebieden is dat Nederland multilateraal zal inzetten waar mogelijk en bilateraal waar nodig. Nederland zal aansluiting zoeken bij activiteiten van de VN, de Wereldbank en de EU en waar nodig maatschappelijke organisaties ondersteunen. Het regionale

²⁰ Een dergelijk onderscheidende rol zou ook verworven kunnen worden door bilateraal in te zetten op hervorming van de veiligheidssector en de ontwikkeling van de rechtsstaat. Echter, op deze terreinen wordt voorkeur gegeven aan multilaterale samenwerking.

²¹ Verder toegelicht in de *Kamerbrief over de actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten* van 24 juni 2011 (TK 32 623, nr. 40).

en geïntegreerde perspectief dat Nederland zal aanhouden, is voor een deel gefundeerd op de (gemengde) ervaringen van deze benadering in onder andere de Westelijke Balkan en het *Multi-Country Demobilization and Reintegration Program* van de Wereldbank voor de Grote Meren.

Belangrijke aandachtspunten, thema's en operationele aspecten samengevat

De beleidsdoorlichting toetst het beleid zoals vastgelegd in de notities en beleidsbrieven die vanaf 2005 aan het Parlement zijn aangeboden. Ten behoeve van de operationalisering van het onderzoek (zie sectie 5) volgt hieronder een kort overzicht van de meest pregnante aandachtspunten en thema's uit deze notities en brieven:

Inhoudelijke prioriteiten

- het verbeteren van de veiligheid van mensen (human security) en het bevorderen van de rechtsorde (veiligheid);
- het bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies (goed bestuur);
- het steunen van een snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen, waaronder verbetering van de werkgelegenheid – zichtbare resultaten van de hulp ('vredesdividend').

*Operationele aspecten*²²

- een landen-specifieke en geïntegreerde benadering gericht op een combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling (de 3D-benadering) met aandacht voor preventie (van herhaling van conflicten);
- waar mogelijk inzet via het multilaterale kanaal (dialogo met en verschaafing van middelen aan multilaterale organisaties) vooral waar het betreft steunverlening op het gebied van internationale vredesmissies, ontwapening, demobilisatieprogramma's en grootschalige investeringen in basisvoorzieningen. Bilateraal handelen en steunverlening waar nodig – met aandacht voor inschakeling van het (Nederlandse) bedrijfsleven;
- het landenbeleid dient te zijn ingebed in een regionale benadering;
- het ondersteunen van activiteiten op basis van een context-specifieke benadering (via uitvoeren van conflictanalyses en conflictsensitief werken) en met in achtneming van politieke gevoeligheden;
- samenwerken met nationale en lokale partners met aandacht voor hun prioriteiten en het nemen van verantwoorde risico's in de samenwerking/steunverlening;
- snelheid en flexibiliteit van handelen gekoppeld aan langdurige betrokkenheid (en steunverlening);
- aandacht voor gender, mensenrechten en non-discriminatie.

²² Deze aspecten zijn vermeld in de mede met inspanning van Nederland opgestelde OESO/DAC *Principles for good international engagement in fragile states and situations (2007)*. Deze principes vormen sinds 2007 de algemene leidraad voor de vorming en uitvoering van het Nederlandse beleid.

De technische uitwerking en implementatie van het beleid vereiste een aantal maatregelen waaronder: de opzet van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw welke het beleid op een innovatieve wijze vorm diende te geven, versterking van de interdepartementale samenwerking, creatie van een pool van experts die zo nodig kunnen worden uitgezonden (korte missies), voldoende en snelle inzet van financiële middelen, technische ondersteuning van posten ('*surge capacity*') en in meer algemene zin de ontwikkeling van kennis en expertise op het ministerie van Buitenlandse Zaken en de posten van het opereren in fragiele staten.

4. Uitgaven

Met als doel de financiële reikwijdte van de beleidsdoorlichting globaal te duiden, volgt hieronder een algemeen overzicht van de uitgaven lastens de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor steun aan de fragiele staten genoemd in de brief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten* te weten Afghanistan, Burundi, Colombia, DRC, Guatemala, Kosovo, Pakistan, Palestijnse Autoriteiten en Soedan. Dit zeer globale uitgavenbeeld wordt nader gepreciseerd in de beleidsdoorlichting.²³

Achtereenvolgend worden drie clusters van uitgaven behandeld: de totale uitgaven in genoemde fragiele staten; de uitgaven waar de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) als budgethouder verantwoordelijk voor was; en de uitgaven die zijn gedaan via het Stabiliteitsfonds.

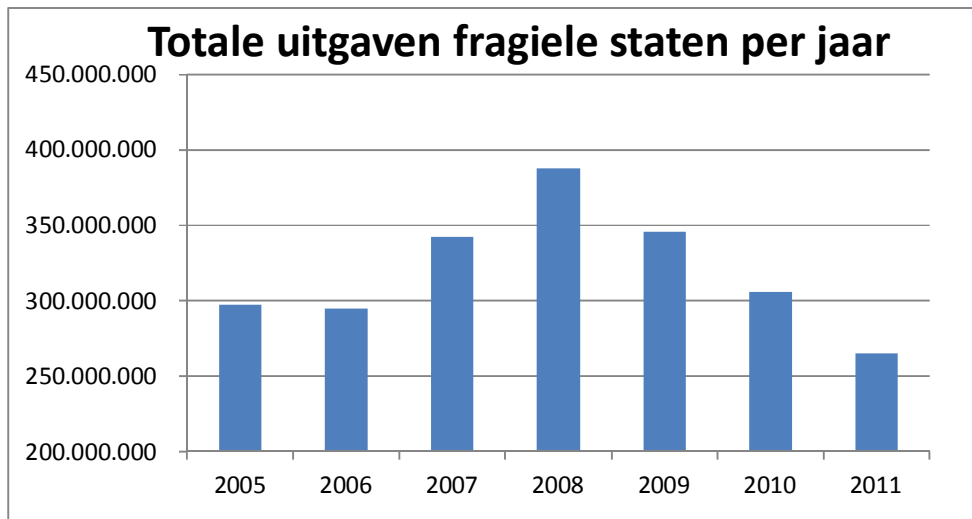
Uitgaven fragiele staten

De totale uitgaven in fragiele staten gedurende de periode 2005 tot en met 2011 beliepen ruim EUR 2,2 miljard. Dit bedrag is exclusief de Nederlandse bijdragen aan het '*core budget*' van multilaterale organisaties en de financiering van Nederlandse ngo's in het Medefinancieringsprogramma (MFS-1 en MFS-2). Deze fondsen kunnen deels besteed zijn aan genoemde fragiele staten.

De jaarlijkse uitgaven fluctueren aanzienlijk van EUR 260 miljoen tot EUR 380 miljoen (zie figuur 1).

²³ Hierbij worden ook de uitgaven van de ondersteuning betreffende de anti-piraterij missie Atalanta langs de kust van Somalië, de EUFOR missie in Tsjaad en de steun aan de Afghaanse provincie Uruzgan in kaart gebracht. Deze uitgaven kwamen grotendeels ten laste van de begroting van het ministerie van Defensie.

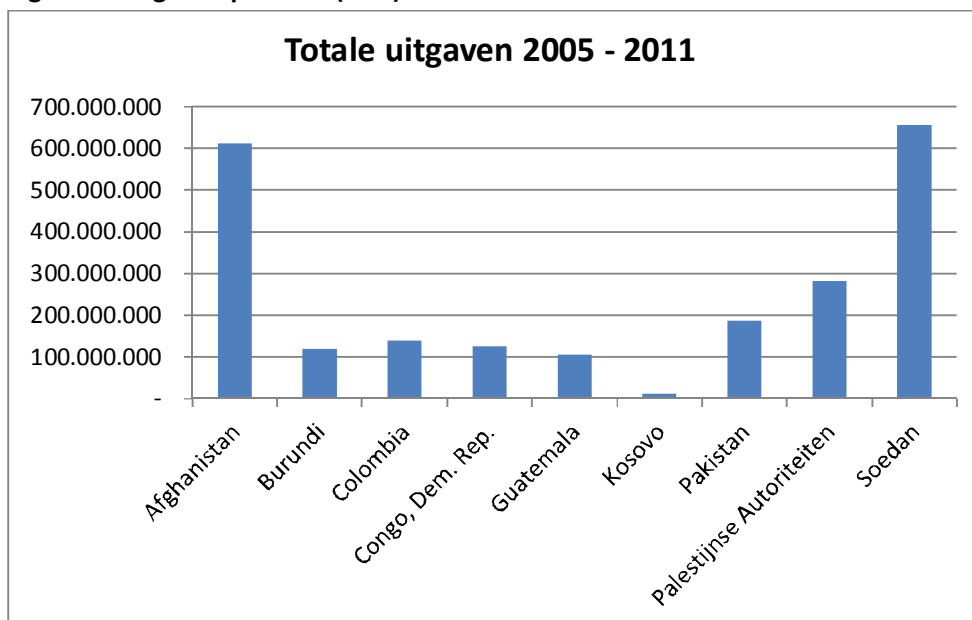
Figuur 1. Uitgaven in steun aan fragiele staten (EUR)



Bron: Financieel-administratief systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide

Zoals blijkt uit figuur 2 is er sprake van aanzienlijke verschillen per land met de grootste uitgaven in Afghanistan en Soedan die elk meer dan EUR 600 miljoen hebben ontvangen. Pakistan en de Palestijnse Gebieden zijn tevens belangrijke ontvangers, terwijl de uitgaven in Burundi, Colombia, Democratische Republiek Congo en Guatemala, op eenzelfde niveau liggen, elk EUR 100 miljoen. De uitgaven in Kosovo zijn relatief gering.

Figuur 2. Uitgaven per land (EUR)



Bron: Financieel-administratief systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide

Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV)

Zoals eerder is aangegeven is de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) in 2008 ingesteld als gespecialiseerde afdeling binnen het ministerie om zich in te zetten voor vredesopbouw en conflictpreventie, voornamelijk in fragiele staten. Tabel 1 geeft de uitgaven weer waar EFV als budgethouder verantwoordelijkheid voor droeg. In het financiële systeem Piramide zijn bepaalde uitgaven in de periode 2005-2007 achteraf toegerekend aan EFV. In totaal bedroegen de uitgaven in de periode 2005 – 2011 bijna EUR 591 miljoen.

Tabel 1: Uitgaven Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV) per jaar (EUR mln.)

Totale uitgaven EFV	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totaal
Euro (miljoen)	39,3	33,6	58,3	105,2	125,9	110,0	118,4	590,8

Bron: Financieel-administratief systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide

Het Stabiliteitsfonds

EFV kan naast andere budgetfaciliteiten ook gebruikmaken van het Stabiliteitsfonds voor het financieren van activiteiten. Het Stabiliteitsfonds werd in 2003 ingesteld als een begrotingsfaciliteit voor de financiering van wereldwijde activiteiten op het gebied van wederopbouw en conflictpreventie. Het Stabiliteitsfonds is een continuering van verschillende eerdere begrotingsfaciliteiten, waaronder het Vredesfonds, het Kleine Wapens Fonds en het Ontmijningsfonds. Het Stabiliteitsfonds heeft tot doel 'om op snelle en flexibele wijze ondersteuning te bieden bij activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict of waar zich al een conflict voltrokken heeft.'²⁴

Het fonds kent een ODA en een non-ODA component ter financiering van activiteiten in de armste (DAC-I) als rijkere (DAC-II) ontwikkelingslanden²⁵: ondersteuning van vredesprocessen, bevordering van de militaire 'peacekeeping' capaciteit van ontwikkelingslanden, de herstructurering en wederopbouw van leger en politie, de demobilisatie en re-integratie van strijders, de hervorming van strijdkrachten, mijnenruiming, het inzamelen en vernietigen van kleine wapens en de uitzending van Nederlandse deskundigen voor civiele crisisbeheersing.²⁶

²⁴ Kamerbrief oprichting van het Stabiliteitsfonds, TK 29 200 V, nr. 10, 3 oktober 2003, p.1.

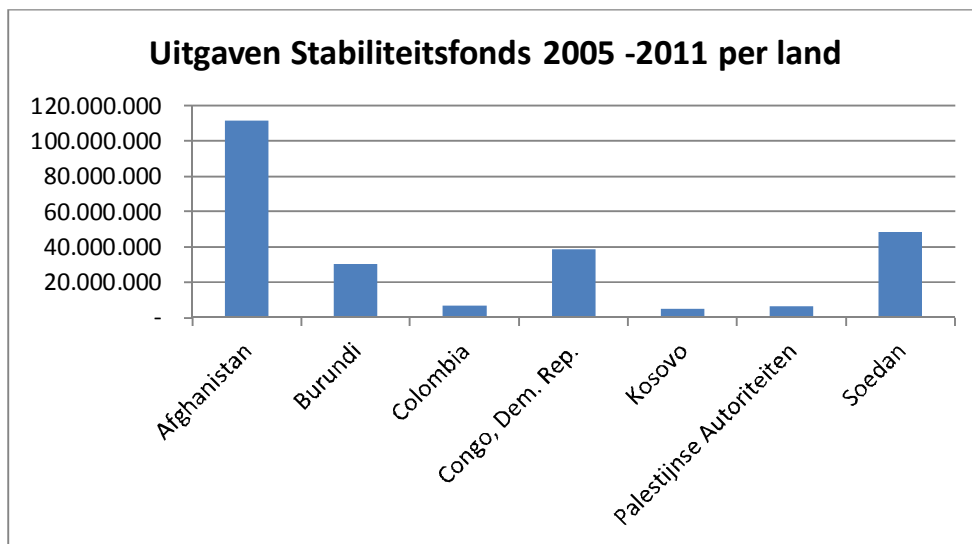
²⁵ Met ingang van 2005 hanteert de OESO geen separate DAC-I en DAC-II landenlijsten meer omdat het onderscheid steeds complexer werd.

²⁶ Kamerbrief oprichting van het Stabiliteitsfonds (2003), p.2.

De totale uitgaven ten laste van het Stabiliteitsfonds beliepen in de periode 2005 – 2011 EUR 614 miljoen.²⁷ Van dit bedrag werd EUR 248 miljoen (40%) besteed in de negen fragiele staten genoemd in de brief *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*. Cijfermatig gezien vormt het Stabiliteitsfonds geen belangrijke faciliteit voor de uitvoering van het Nederlandse beleid in deze landen. Zoals uit de cijfers blijkt, kwam slechts 11 % van de totale uitgaven in 2005-2011 voor steun aan deze landen ten laste van het fonds.

Afghanistan, Soedan, Democratische Republiek Congo en Burundi waren de belangrijkste ontvangers van hulp gefinancierd via het Stabiliteitsfonds (figuur 3.). De overige drie fragiele staten werden in veel mindere mate bediend via dit fonds.

Figuur 3. Uitgaven Stabiliteitsfonds in fragiele staten 2005-2011 (EUR)



Bron: Financieel-administratief systeem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Piramide

5. Doel van de beleidsdoorlichting

Het doel van de beleidsdoorlichting is het bieden van inzicht in de resultaten van de Nederlandse inzet voor vredesopbouw en conflictvermindering tussen 2005 – 2011 in verschillende delen van de wereld waar fragiliteit van staten en regio's problemen oplevert zowel voor de sociaaleconomische ontwikkeling en stabiliteit ter plekke, voor de regionale stabiliteit, als voor de internationale stabiliteit en veiligheid in ruime zin. Het onderzoek dient om verantwoording af te leggen aan het Parlement over wat er in de afgelopen zeven jaar is bereikt en om mogelijke lessen te trekken voor verbetering van het beleid.

²⁷ Dit bedrag omvat ook de uitgaven van het voormalige Kleine Wapens Fonds en het Ontmijningsfonds die in 2005, 2006, 2007 en 2009 nog (gedeeltelijk) een eigen budget (SBE in piramide) hadden.

6. Onderzoeksvragen

Conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE-2006) omvat een beleidsdoorlichting vijf onderdelen. De beleidsdoorlichting zal antwoord geven op de volgende vragen:

1. Beschrijving en analyse van het probleem en de aanleiding voor het beleid

- Wat waren de aanleidingen of problemen die ten grondslag liggen aan het Nederlandse beleid gericht op conflictvermindering en bevordering van vredesopbouw in fragiele staten en de bevordering van de regionale stabiliteit?
- Wat zijn de oorzaken en de dynamiek van fragiele staten en regio's en conflicten daarbinnen?

2. Beschrijving en motivering van de rol van de overheid

- Waarom rekent de Nederlandse overheid het tot haar verantwoordelijkheid om zich in te zetten voor steunverlening aan fragiele staten ter bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen?

3. Beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen

- Welke beleidsdoelstellingen zijn ontwikkeld ten einde een bijdrage te kunnen leveren aan de oplossing van conflicten en het bevorderen van vredesopbouw?
- Is in de beleidsontwikkeling aandacht geschonken aan (theoretische en praktische) inzichten die gaandeweg zijn ontstaan op het gebied van conflict en vrede?
- Is bij het formuleren van het beleid voor specifieke landen c.q. regio's rekening gehouden met de nationale c.q. regionale context en is daarbij gebruik gemaakt van geactualiseerde conflictanalyses?

4. Beschrijving van de gehanteerde instrumenten en de maatschappelijke effecten daarvan

4.1 Uitwerking van het beleid in instrumenten

- Zijn de inhoudelijke beleidsprioriteiten (verbetering van de veiligheid en bevordering van de rechtsorde; bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies; steun voor sociaaleconomische ontwikkeling – 'vredesdividend') coherent en zijn zij geoperationaliseerd in uitvoerbare maatregelen en geëigende instrumenten?
- Welke maatregelen zijn genomen en welke instrumenten heeft Nederland ingezet ter bevordering van conflictpreventie, conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten?

- Waren deze maatregelen relevant. Vloeien zij logisch voort uit het Nederlandse beleid, de daarin aangegeven ambities en de specifieke context in de ondersteunde staten? Werden daarbij ook de volgende aspecten in acht genomen:
 - was sprake van een landen-specifieke en geïntegreerde benadering en in welke vorm (focus op c.q. combinatie van onderdelen van de geïntegreerde benadering voortvloeiend uit conflictanalyse)?
 - was het landenbeleid ingebed in een regionale benadering?
 - is samengewerkt met nationale en lokale partners rekening houdend met hun prioriteiten, 'conflictsensitief werken' en het nemen van verantwoorde risico's?
 - is samengewerkt met andere internationale actoren en is daarbij aandacht geschonken aan de versterking van de 'internationale inzet' in fragiele staten?
 - is, zoals beleidsmatig gewenst, ingezet via multilaterale actie en het multilaterale kanaal?
 - waren snelheid en flexibiliteit van handelen gekoppeld aan langdurige betrokkenheid en steunverlening?

4.2 Effectiviteit

Het is niet mogelijk om de resultaten specifiek toe te rekenen (attributie) aan de Nederlandse inzet omdat de resultaten veelal door middel van gezamenlijke acties van en steun door andere (donor)landen en internationale (ontwikkelings)organisaties gestalte hebben gekregen.

- Wat waren de effecten van de beleidsuitvoering?
 - Is het voorgenomen beleid (maatregelen) tot stand gekomen?
 - Heeft de beleidsuitvoering bijgedragen tot bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten?
 - Heeft de bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in (individuele) fragiele staten invloed gehad op de bevordering van regionale stabiliteit?

4.3 Efficiency

De Nederlandse steun maakt zoals gezegd voor een belangrijk deel uit van een brede internationale inzet. Derhalve zal de beleidsdoorlichting geen uitspraken kunnen doen over de efficiency van de Nederlandse steun uitgedrukt in termen van input-output c.q. input-outcome.

Wel zullen de volgende vragen worden beantwoord:

- Was sprake van tijdige inzet van en synergie tussen door Nederland ingezette instrumenten?
- Hoe verliep de samenwerking met andere (donor)landen en internationale (ontwikkelings)organisaties?

5. *Beschrijving van de ingezette budgetten*

- Welke financiële middelen zijn ingezet in de periode 2005 – 2011 voor de uitvoering van het beleid?

Bij de beantwoording van de vraag of de beleidsuitvoering heeft bijgedragen tot bevordering van conflictvermindering en vredesopbouw in fragiele staten wordt aandacht gegeven aan belangrijke aan het beleid ten grondslag liggende veronderstellingen. Enkele impliciete premissen zijn door het onderzoeksteam gedestilleerd uit de relevante beleidsstukken:

- Realisatie van de beleidsprioriteiten i) verbetering van de veiligheid van mensen ('human security') en bevordering van de rechtsorde (veiligheid); ii) bijdragen aan legitieme overheden met voldoende capaciteit voor uitvoering van de meest wezenlijke functies (goed bestuur); en iii) ondersteuning van een snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen, waaronder verbetering van de werkgelegenheid ('vredesdividend') vergt een gebalanceerde inzet op deze drie terreinen.
- De geïntegreerde benadering (een – variërende – combinatie van defensie, diplomatie en ontwikkeling – de 3D-aanpak) rekening houdend met de specifieke landen-context (w.o. een goede analyse van het conflict en conflict-sensitief werken) is de geëigende aanpak om tot resultaat te komen.
- Het grensoverschrijdende karakter van de oorzaken en gevolgen van instabiliteit in fragiele staten (de invloed van nationale conflicten op regionale stabiliteit – 'olievlekwerking') vereist, zoals aangegeven in het beleid, een aanpak in individuele landen rekening houdend met het regionale perspectief. Hierbij wordt er impliciet vanuit gegaan dat de vermindering van de instabiliteit (en fragiliteit) van individuele landen kan bijdragen aan de verbetering van stabiliteit op regionaal niveau.
- Zichtbare resultaten van de hulp ('vredesdividend') door snelle opbouw van sociale en economische voorzieningen en verbetering van de werkgelegenheid hebben als zodanig een positief effect op vermindering van conflict en het bevorderen van vrede en veiligheid.

7. Afbakening

Nederland heeft zich voorgenomen om nationale en regionale stabiliteit te bevorderen door middel van het wegnemen dan wel mitigeren van de belangrijkste oorzaken voor en gevaren die voortvloeiën uit situaties van nationale fragiliteit. Bij de steunverlening aan fragiele staten is vooral gekozen voor het verlenen van steun aan landen die in een conflict of post-conflict situatie verkeren. Een verbindend element in de beleidsvorming en uitvoering betrof de Nederlandse inzet ten aanzien van het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen. De beleidsdoorlichting zal zich, conform een eerdere mededeling aan het Parlement, dan ook in het bijzonder richten op de conflictpreventie en vredesopbouw.²⁸

²⁸ Zie *Brief regering; Informatie inzake de toezending van de Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006–2010*, TK 27 925, nr. 429, 21 juni 2011.

De afgelopen jaren richtte de Nederlandse inzet voor vredesopbouw en conflictpreventie zich vooral op een aantal regio's en landen daarbinnen. Dit betreft de Hoorn van Afrika met een focus op Soedan, het Grote Meren Gebied in Centraal Afrika met nadruk op Burundi en DRC, de Westelijke Balkan en Afghanistan/Pakistan. In de Latijns Amerikaanse regio werd gefocust op Colombia en Guatemala. In het Midden-Oosten lag de nadruk op de Palestijnse Gebieden.²⁹

Eerder is aangegeven dat al uitgevoerde effectenonderzoeken van de Nederlandse inzet in genoemde regio's en landen de bouwstenen zullen vormen voor de beleidsdoorlichting. Dergelijke effectenonderzoeken zijn beschikbaar voor de Hoorn van Afrika (Zuid Soedan, Somalië, Tsjaad), het Grote Merengebied (DRC en Burundi), de Westelijke Balkan en Afghanistan.³⁰ Annex 1 bevat een overzicht van beschikbare effectenonderzoeken voor genoemde landen en overige evaluaties die bij het onderzoek zullen worden betrokken. Dit impliceert dat de beleidsdoorlichting zich in het bijzonder richt op Nederlandse inspanningen met betrekking tot het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in Zuid Soedan, DRC, Burundi, Afghanistan en landen in de Westelijke Balkan, wat al dan niet resulteerde in vergroting van regionale stabiliteit. Voorts zal aandacht worden gegeven aan de inzet van het ministerie van Defensie in Tsjaad (de EUFOR missie) en in de Indische Oceaan (inzet marineschepen tegen piraterij langs de kust van Somalië).

De beleidsdoorlichting kent de volgende beperkingen:

- Veel van de beschikbare effectenonderzoeken zijn evaluaties van gezamenlijke inzetten van donoren en multilaterale interventies. Het is niet mogelijk om daarin te bepalen welke specifieke resultaten daarvan aan Nederland kunnen worden toegekend (attributie probleem). Wel is het mogelijk om de Nederlandse financiële bijdrage aan deze programma's te beschrijven. Daarnaast is het mogelijk om de rol van Nederland in de dialoog met de andere partners leidend tot gezamenlijke programma's of andersoortige inzet (zoals gezamenlijke of multilaterale diplomatieke actie) te achterhalen. Informatie wordt verkregen uit dossierstudie en door middel van interviews met sleutelpersonen.
- De (diplomatieke) inzet van Nederland in internationale fora zoals de VN, EU, NAVO en regionale organisaties met betrekking tot het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in genoemde fragiele staten wordt geëvalueerd. Het normatieve werk van Nederland in OESO/DAC verband (het International Network on Conflict and Fragility – INCAF) of in andere internationale fora, wordt beschreven maar niet geëvalueerd.

²⁹ In Noord Afrika en het Midden-Oosten verschuift als gevolg van de 'Arabische lente' de aandacht met ingang van 2011 naar landen waar ingrijpende politieke veranderingen gaande zijn; in de periode 2005 – 2011 was geen sprake van specifieke programma's gericht op het bevorderen van conflictvermindering en vredesopbouw in deze landen.

³⁰ Voor Colombia, Guatemala en de Palestijnse Gebieden zijn geen effectenonderzoeken van de Nederlandse inzet beschikbaar.

- De beleidsdoorlichting zal geen uitspraken doen over de specifieke input-output c.q. de input-output verhouding van de Nederlandse steun omdat deze deel uitmaakt van een meer omvattende internationale inzet. Wel zal worden nagegaan of sprake was van tijdige inzet van en synergie tussen door Nederland ingezette instrumenten en de wijze waarop de samenwerking met andere donoren en ontwikkelingsorganisaties verliep. Deze informatie wordt vooral verkregen door middel van interviews met sleutelpersonen.
- IOB onderneemt een afzonderlijke evaluatie op het terrein van mensenrechten. Dit betekent dat deze beleidsdoorlichting niet specifiek ingaat op dit thema mensenrechten, behalve waar dit een integraal onderdeel uitmaakt van de activiteiten voor vredesopbouw en conflictvermindering in de genoemde fragiele staten.
- De beleidsdoorlichting zal de meest recente beleidsontwikkelingen (2011 en 2012) beschrijven, maar niet evalueren omdat de resultaten daarvan pas op de lange termijn zichtbaar worden.

8. Methodologie en aanpak

Bureaustudie

Door middel van een *desk study* worden de belangrijkste op het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbare en openbare schriftelijke en elektronische bronnen geanalyseerd. Dit betreft Kamerbrieven en beleidsnotities, meerjaren strategische plannen, jaarplannen en jaarverslagen van posten en dienstonderdelen, interne memoranda, correspondentie met andere ministeries en de bevindingen van eerdere evaluaties ondernomen door IOB, overige dienstonderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, andere Nederlandse ministeries of internationale en nationale organisaties via welke de Nederlandse steun werd gekanaliseerd. Een eerste lijst met evaluaties is opgenomen in annex 1. Deze lijst wordt gedurende het onderzoek uitgebreid met andere evaluaties en andersoortig openbaar beschikbaar onderzoek. Dergelijke bronnen dienen ter triangulatie van inzichten verkregen uit het bij het ministerie van Buitenlandse Zaken beschikbare materiaal.

De schriftelijke bronnen worden gebruikt om in kaart te brengen hoe de beleidsvoornemens tot stand zijn gekomen, wat de activiteiten waren en welke effecten deze hebben gehad.

Interviews

Naast het analyseren van schriftelijke bronnen, waaronder het synthetiseren van bevindingen van relevant evaluatieonderzoek, maakt het onderzoek gebruik van interviews om informatie in te winnen over de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Interviews zijn voorzien met ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken en sleutelpersonen van de overige departementen betrokken bij de beleidsvorming en uitvoering.

Er wordt geen veldonderzoek ondernomen.

9. Organisatie van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van IOB-inspecteur drs. Ted Kliet. IOB-onderzoekmedewerkster mw. Julia McCall MSc. is gedurende het gehele proces bij de beleidsdoorlichting betrokken. Twee externe consultants van het bureau Channel Research België worden bij het onderzoek betrokken: dr. Christ Klep (civiel-militaire aangelegenheden) en drs. Evelien Weller (veiligheid, rechtsorde en sociaaleconomische ontwikkeling in fragiele staten).

Binnen IOB zullen twee inspecteurs als interne meezeer fungeren, te weten dr. Marijke Stegeman en drs. Bas Limonard.

Een referentiegroep, voorgezeten door Plaatsvervangend Directeur IOB, dr. Henri Jorritsma, zal commentaar geven op de concept Terms of Reference van de beleidsdoorlichting en het concepteindrapport.

De referentiegroep bestaat uit de externe leden drs. Johan Wolfs (voormalig ambassadeur in Soedan en Macedonië), dr. Isabelle Duyvesteyn (Universitair Hoofddocent Internationale en Politieke Geschiedenis, Onderzoeksinstituut voor Geschiedenis en Cultuur, Universiteit Utrecht) en dr. Willemijn Verkoren (Hoofd van het Centrum voor Internationaal Conflictanalyse en Management – CICAM, Radboud Universiteit van Nijmegen). Leden namens de beleidsdirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn: drs. Joost Andriessen (Directeur Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw), drs. Jelte van Wieren (Hoofd Afdeling Goed Bestuur van de Directie Mensenrechten, Emancipatie, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp), mr. Sanne Kaasjager (Plaatsvervangend Hoofd Afdeling Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking van de Directie Veiligheidsbeleid), kol. Nico Tak (Militair Adviseur, Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw), drs. Erik de Feyter (Beleidscoördinerend Medewerker, Afdeling Midden en Zuidelijk Afrika van de Directie Sub-Sahara Afrika), drs. Hagar Ligtoet (Senior Medewerker Afdeling Zuid-Azië en Oceanië van de Directie Azië en Oceanië) en drs. Hedda Samson (Plv. Hoofd, Afdeling Sociale & Economische VN Zaken van de Directie Verenigde Naties en International Financiële Instellingen).

10. Eindproduct

De beleidsdoorlichting resulteert in een Nederlandstalig IOB-evaluatierapport. Het rapport wordt door de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, al dan niet vergezeld van diens beleidsreactie, aan het Parlement aangeboden. Indien van belang, verschijnt een Engelstalige versie van de samenvatting van het rapport (kosten niet opgenomen in het budget).

11. Planning

Januari – maart 2012	Oriëntatie op het onderzoeksonderwerp en opstellen van de concept Terms of Reference.
April – mei 2012	Samenstelling referentiegroep; definitieve Terms of Reference; contracteren externe onderzoekers; start dossieronderzoek.

Mei – augustus 2012	Dossieronderzoek en interviews; opstellen delen van het conceptrapport.
September – oktober 2012	Afronden opstelling conceptrapport.
Oktober 2012	Bespreken conceptrapport met meelezers en referentiegroep.
November – december 2012	Opstellen definitieve versie van het rapport; vaststellen van rapport door leiding IOB; verzending van het rapport aan de staatssecretaris.
December 2012 – januari 2013	Opstellen beleidsreactie.
Januari –februari 2013	Verzending rapport en beleidsreactie aan het Parlement.

Annex 1 Evaluatierapporten

De lijst wordt gedurende de beleidsdoorlichting aangevuld met evaluaties o.a. van andere (donor)landen, internationale (ontwikkelings)organisaties en MFS organisaties en relevant research materiaal.

Algemeen

- IOB, *Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)*, november 2010.
- IOB, *Preparing the ground for a safer world. Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996–2006*, mei 2009.
- IOB, *Dutch Humanitarian Assistance: An Evaluation*, juli 2006.
- IOB, *Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking*, februari 2008.
- Klem, B. & Frerks, G., *Evaluatie Stabiliteitsfonds2004-2005*, maart 2007.
- ADE, *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building*, Final Report, vol 1: main report, Evaluation for the European Commission, oktober 2011.
- ADE, *Thematic Evaluation of European Commission Support to Justice and Security Sector Reform*, Final Report, vol 1: main report, Evaluation for the European Commission, november 2011.

Zuid-Sudan

- Bennett, J. et.al., *Aiding the peace: A multi-donor evaluation of support to conflict prevention and peacebuilding activities in Southern Sudan 2005-2010*, ITAD Ltd., United Kingdom, december 2010.

Democratische Republiek Congo

- Brusset, E. et.al., *Amani labda, peace maybe: Joint evaluation of conflict prevention and peace building in the Democratic Republic of Congo*, Synthesis Report, Channel Research Belgium, juni 2011.
- United Nations and World Bank, *The DRC's Country Assistance Framework: A 'Big Tent' built from 'Big Ideas'?*, Joint UN-Bank Review of the DRC CAF, 30 mei 2008.

Westelijke Balkan

- IOB, *Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, oktober 2011.

Grote Meren Gebied

- Scanteam, *Multi-country Demobilization and Reintegration Program: End of Program Evaluation*, Final Report, Oslo, juni 2010.³¹
- The World Bank, *The multi-country demobilization and reintegration program. Final report. Overview of program achievements*, Washington, juli 2010.
- Terugblik op de uitvoering van de Afrikanotitie “Sterke mensen, zwakke staten”, Directie Sub-Sahara Afrika, maart 2007.

Sri Lanka

- Chapman, N., Duncan, D., Timberman, D., & Abeygunawardana, K., *Evaluation of Donor-Supported Activities in Conflict-Sensitive Development and Conflict Prevention and Peacebuilding in Sri Lanka*, Main Evaluation Report, oktober 2009.

Defensie / (deels) militaire missies

Afghanistan - ISAF

- Rijksoverheid, *Eindevaluatie Nederlandse Bijdrage aan ISAF, 2006-2010*, 23 september 2011.
- Ministerie van Defensie, *Tussentijdse evaluatie ISAF 2008*, 2 september 2009.

Somalië (Indische Oceaan)

- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Evertsen in operatie EUNAVFOR “Atalanta” voor de kust van Somalië, 13 augustus – 18 december 2009*, 31 mei 2010.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Vessel Protection Detachments 2011-1 en 2011-2*, 10 juni 2011.
- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie inzet Hr. Ms. Tromp en Hr. Ms. Johan de Witt in operatie “Atalanta” voor de kust van Somalië, 17 februari – 29 juni 2010*, 7 januari 2011.

Tsjaad

- Ministerie van Defensie, *Eindevaluatie EUFOR Tsjaad/ RCA, 19 mei 2008 – 14 maart 2009*, 13 oktober 2009.

³¹ Multi-Country Demobilization and Reintegration Program (MDRP); het Trustfund voor MRDP werd 48% door Nederland gefinancierd.

Annex 2 Referenties

Beleidsnotities

De belangrijkste algemene en regio-specifieke notities en Kamerbrieven over regionale stabiliteit en vredesopbouw tussen 2005 en 2011. NB. de lijst wordt gedurende de beleidsdoorlichting aangevuld en gecompleteerd met jaarplannen/verslagen en meerjaren strategische plannen van de betrokken posten en departementsonderdelen.

Algemeen:

- *Afrika Notitie*, TK 26 200 V, nr. 88, 17 augustus 1999.
- *Crisissituatie Grote Merengebied*, TK 25 098, nr. 17, 12 maart 2001.
- *De Hoorn van Afrika*, TK 22 831, nr. 41, december 2002.
- *Wederopbouw na conflict*, TK 28 000 V, nr. 60, 24 april 2002.
- *Beleidskader Civiel-Militaire Samenwerking*, TK 28 600 X, nr. 45, 19 mei 2003.
- *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK 29 237, nr.1, 3 oktober 2003.
- *Aan Elkaar Verplicht. Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003.
- *Kamerbrief oprichting van het Stabiliteitsfonds*, TK 29 200 V, nr. 10, 3 oktober 2003.
- *Ondernemen in conflictgebieden*, TK 29 439, nr. 1, 17 februari 2004.
- *Wederopbouw na gewapend conflict*, TK 30 075, nr. 1, september 2005.
- *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*, TK 31 250, nr. 1, 16 oktober 2007.
- *Naar een menswaardig bestaan. Een mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid*, TK 31 263, nr. 1, 5 november 2007.
- *Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten*, TK 31 787, nr. 1, 7 november 2008.
- *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 500 V, nr. 15, 26 november 2010.
- *Focusbrief ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 2, 18 maart 2011.
- *Kamerbrief over de actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten*, TK 32 623, nr. 40, 24 juni 2011.
- *Brief over de regionale benadering binnen ontwikkelingssamenwerking*, TK 32 605, nr. 62, 17 november 2011.
- *Hulp aan mensen in nood*, TK 32 605, nr. 64, 23 december 2011.

Regio specifiek:

Afghanistan:

- *Brief ministers over de (mogelijke) Nederlandse bijdrage aan de ontplooiing van de International Security Assistance Force in Afghanistan*, TK 27 925, nr. 193, 22 december 2005.

- *Brief ministers met artikel-100 brief inzake Nederlandse bijdrage aan ISAF na 1 augustus 2008*, TK 27 925, nr. 279, 30 november 2007.
- *Brief regering; Informatie inzake de toezending van de Eindevaluatie Nederlandse bijdrage aan ISAF 2006–2010*, TK 27 925, nr. 429, 21 juni 2011.

Tsjaad:

- *Brief ministers over de situatie in Tsjaad*, TK 29 521, nr. 51, 14 februari 2008.
- *Brief ministers over bijdrage aan de EU-operatie EUFOR Tsjaad/RCA*, TK 29 521, nr. 54, 29 februari 2008.

Grote Meren en Hoorn van Afrika:

- *Sterke Mensen, Zwakke Staten*, TK 29 237, nr. 1, 3 oktober 2003.
- *Crisissituatie Grote Meren Gebied*, TK 29 237/25 098, nr. 5, 13 februari 2004.
- *Notitie Hoorn van Afrika*, TK 29 237/ 22 831, nr. 6, 13 februari 2004.
- *Brief regering; Reactie op verzoek commissie m.b.t. opbouw sociale politieke proces in Somalië*, TK 22 831 nr. 61, 15 maart 2010.

Balkan:

- *Nederlandse deelname aan vredesmissies*, TK 29 521, nr. 14, 13 mei 2005.
- *Regionale benadering Westelijke Balkan*, TK 29 478, nr. 1, 11 maart 2004.

Overig

- AIV, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten: De noodzaak van een samenhangende aanpak*, no. 64, maart 2009.
- AIV, *Piraterijbestrijding op zee: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden*, no. 72, december 2010.
- Voorhoeve, J., *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, WRR, Amsterdam/Den Haag: 2007.
- Beijnum, M. van, Hoebeke, H. en Vlassenroot, K., *Het Nederlandse Fragiele Statenbeleid. Inventarisatie en appreciatie van de behaalde resultaten onder beleidsprioriteit 'veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten'*, oktober 2010.