


















# Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004 - 2005

**Bart Klem en Georg Frerks**
**Maart 2007**

BART KLEM RESEARCH

WAGENINGEN UNIVERSITEIT
WAGENINGEN UR

# Evaluatie Stabiliteitsfonds 2004 - 2005

**Maart 2007**

**Bart Klem en Georg Frerks**

**Voorpagina**
Ontwerp: Bart Klem Research
Foto's: Marleen van Klingeren en Stefan van Laar

# Inhoudsopgave


Samenvatting 4
English summary 8
Over de auteurs 12
Lijst van afkortingen 14
**1 Doel, aanpak en opzet van deze evaluatie 16**
1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie 16
1.2 Aanpak en opzet van de evaluatie 16
*Beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid 16*
*Dossieranalyse en verdiepende studie 17*
*Opbouw van dit rapport 19*
*Dankwoord 19*
**2 Veranderend beleid, nieuwe samenwerking en andere interventies 20**
2.1 Hedendaagse conflicten 20
2.2 De noodzaak van nieuwe benaderingen 21
2.3 De totstandkoming van het Stabiliteitsfonds 22
2.4 Nederlandse beleidsontwikkelingen 24
**3 Beleidsrelevantie, besluitvorming en doeltreffendheid 26**
3.1 Beleidsrelevantie 26
*Overzicht van de gefinancierde activiteiten 26*
*Beleidskader 28*
*Beoordeling van beleidsrelevantie 29*
*Gender 31*
*Een geïntegreerde aanpak 32*
*Ontmijning en kleine wapens 33*
*Samenwerking met Defensie 35*
*Particuliere organisaties 37*
*Financiering in internationaal verband 38*
3.2 De beoordelingsprocedure en haar doelmatigheid 39
*Afwijkingen van de procedure 40*
*Snelheid en doelmatigheid van de procedure 41*
*Geschiktheid van de procedure 42*
*Doelmatigheid van de activiteiten zelf 43*
3.3 Resultaten 44
*Doeltreffendheid 44*
*Resultaten in Soedan en op de Balkan 45*
3.4 Conclusies 47
**4 De inzet van het fonds in Afghanistan 50**
4.1 Geschiedenis en context 50
4.2 Afghaans beleid en donor interventies 51
4.3 Overzicht van de gefinancierde activiteiten 53
4.4 Evaluatie 54
*Beleidsrelevantie 54*
*Doeltreffendheid 57*
*Doelmatigheid 59*
4.5 Conclusies 59
**5 Het MDRP: Demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders in de Grote Meren 62**
5.1 Voorgeschiedenis 62
5.2 Het MDRP: een nieuwe aanpak 63
5.3 Een moeizame start 64
5.4 Kleine stappen vooruit 66
*Resultaten 66*
*Speciale groepen 68*
*Blijvende moeilijkheden 68*
5.5 Nederlandse betrokkenheid 69
5.6 Conclusies en lessen 72
**6 Conclusies en aanbevelingen 74**
6.1 Conclusies 74
*Beleidsrelevantie 74*
*Besluitvorming en doelmatigheid 76*
*Resultaten 77*
*Eindoordeel 78*
6.2 Aanbevelingen 78

Bibliografie 82
Bijlage 1: Terms of Reference 84
Bijlage 2: Lijst van interviews 90

# Samenvatting

Dit rapport evalueert het functioneren van het Stabiliteitsfonds in de eerste twee jaren van zijn bestaan: 2004 en 2005. In deze jaren is € 152 mn uitgegeven aan 122 activiteiten op het vlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. De evaluatie vindt plaats op verzoek van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking. De bevindingen zijn gebaseerd op volledig dossieronderzoek, interviews, veldstudie (in Afghanistan) en literatuuronderzoek (Afrikaanse Grote Meren gebied).

Het Stabiliteitsfonds is een zinvolle aanvulling gebleken op Nederlandse instrumenten. Het mandaat is zowel thematisch als geografisch breed. In de praktijk besteedt het fonds zijn geld met name aan ontwapening, demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders *(DDR) en* hervorming van de veiligheidssector *(SSR)* (samen 55 procent van de uitgaven), terwijl 'softere' thema's als maatschappelijke vredesopbouw en vredesonderhandelingen amper worden bediend (2 procent van de gelden). Het fonds richt zich dus sterk op post-conflict wederopbouw, met grote nadruk op de statelijke processen. De Nederlandse beleidsambitie met betrekking tot *conflictpreventie klinkt in het fonds niet door*. Geografisch ligt de nadruk van de bestedingen op de Afrikaanse Grote Meren regio (47 procent) en in mindere mate de Hoorn van Afrika (12 procent) en Afghanistan (9 procent). De vierde prioritaire regio – de Balkan – is met 3 procent slechts een kleine ontvanger. In totaal werd 29 procent van de uitgaven *buiten de prioritaire regio's* besteed, waarmee het maximum van 25 procent is overschreden.

Eén van de tekortkomingen van het fonds was zijn *genderblindheid*. Bij vrijwel alle projecten is gender een ondergeschoven kindje. Dit is in strijd met het beleid en het toetsingskader van het Stabiliteitsfonds. Ook komt de ambitie van een *geïntegreerde aanpak binnen het fonds nog onvoldoende uit de verf*. Er is daarbij vaak een gebrek aan visie en een heldere strategie, en mogelijkheden tot verdere integratie – bijvoorbeeld bij kleine wapens en ontmijning – zijn nog onvoldoende benut. Bij ruim de helft van de projecten kon geen samenhang met andere Nederlandse interventies worden geconstateerd. Het recente initiatief om landenbeleidskaders voor vrede, veiligheid en ontwikkeling te formuleren kan hier verandering in brengen en is in dat verband positief.

Het fonds heeft bijgedragen aan de *betere samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie*. Enkele kinderziektes – kwalitatief zwakke voorstellen en rapportages, onheldere relaties tussen verschillende overlegfora – moeten nog overwonnen worden. Het fonds heeft zich grotendeels *afgesloten van NGO's*. De inhoudelijke dialoog is zeer beperkt gebleven en in een enkel geval vielen waardevolle NGO initiatieven tussen wal en schip omdat noch het Stabiliteitsfonds, noch een ander kanaal in financiering kon voorzien. De *internationale inbedding was veelal goed* – meer dan 80 procent van de activiteiten werd door meerdere donoren gesteund – maar in een enkel geval ging Nederlandse profileringsdrang en bestedingsdruk ten koste van de afstemming en kwaliteit. Uit de Afghaanse gevalstudie bleek dat de bestudeerde projecten goed *aansloten bij nationale prioriteiten* en programma's. Gebrekkige lokale capaciteiten vormden echter zowel in Afghanistan als in andere betreffende landen een groot probleem bij de projectuitvoering.

Het toetsingskader van het fonds is erg breed en de relevante beleidsstukken deels nogal vaag. Mede daardoor beoordelen wij slechts een kleine minderheid van de activiteiten (drie kleine projecten) als *irrelevant*. Bijna de helft van de projecten (goed voor een kwart van de gelden) valt in een twijfelcategorie: deze projecten vallen wel binnen de formele kaders, maar worden toch als *minder relevant* beoordeeld. Het gaat hier om losstaande projecten zonder dwingende prioriteit, projecten die enkel beleidsontwikkeling ten doel hebben en NGO projecten. Ruim de helft van de projecten is wel *relevant* (33 procent) of zelfs *heel relevant* (20 procent). Deze laatste groep bestaat uit projecten die typerend zijn voor het bestaansrecht van het Stabiliteitsfonds: breed ingebedde projecten die zich op cruciale probleemgebieden binnen de prioritaire regio's richten.

Voor ruim 42 procent van de projecten is *onvoldoende informatie* beschikbaar voor een conclusie over de doeltreffendheid, omdat de projecten nog lopen of omdat de rapportage onder de maat is. Voor de rest geldt dat bij 11 procent van de projecten *grote problemen* naar voren zijn gekomen. Bij het restant van de activiteiten (48 procent) zijn de *outputs grotendeels volgens plan* gehaald en is het aannemelijk (35 procent) of deels aangetoond (12 procent) dat deze activiteiten ook daadwerkelijk een positief effect hebben gehad. Gezien de grote problemen in de betreffende landen, is de doeltreffendheid bij deze groep van 48 procent bevredigend.

Het fonds dient snel en flexibel te zijn, maar de *besluitvorming is in de praktijk vaak traag*. In nog geen kwart van de gevallen is binnen tien weken uitsluitsel gegeven. De verantwoordelijke afdelingen en organisaties zijn langzaam met het aanleveren van de noodzakelijke projectinformatie, er is geen versneld project voor speciale gevallen, en soms wordt onnodig tijd verloren met ambtelijke stappen. Zowel bij de beoordeling als bij projectmonitoring en –afsluiting bestaat er een onbalans: in verhouding tot administratieve kwesties is vaak *weinig aandacht voor de inhoudelijke kant* van gefinancierde activiteiten. Een ander probleem is het *tekort aan degelijke projectvoorstellen* dat wordt ingediend. Dit leidt tot onderbesteding: slechts € 152 mn van de beschikbare € 174 mn is besteed. Ook ontneemt dit tekort het fonds mogelijkheden tot strategische keuze. Mede hierdoor beoordelen wij een groot deel van de gefinancierde projecten als minder relevant. Het ministerie dient zich dus pro-actiever op te stellen en de transparantie en bekendheid van het fonds te vergroten.

**Aanbevelingen**

1. **Behoud het fonds:** Het Stabiliteitsfonds sluit nauw aan bij de aard van hedendaagse conflicten en internationale interventies in de betreffende gebieden en zal ook in de toekomst van nut zijn.
2. **Balanceer de geografische inzet:** Met name door het MDRP was de geografische verdeling onevenwichtig. De Balkan moet geen ondergeschoven kindje blijven en de bestedingen in de Grote Meren zijn onevenredig hoog.
3. **Beperk het fonds tot activiteiten met een operationele focus:** Analyse, beleidsvorming en afstemming moeten niet uit het Stabiliteitsfonds betaald worden.
4. **Verwezenlijk juist ook buiten het fonds een conflictsensitieve benadering:** De aandacht voor conflicten bij andere Nederlandse instrumenten moet niet worden afgeschoven op het Stabiliteitsfonds. Juist bij de medefinanciering, in bilaterale programma's en bij steun aan multilaterale organisaties moet kritisch worden gekeken naar de invloed van hulp op de structuur en dynamiek van het conflict in een land.
5. **Laat conflictpreventie niet varen:** Het fonds is grotendeels reactief en gericht op post-conflict situaties. Het fonds moet gevoeliger zijn voor steun aan preventieve initiatieven, met name in multilateraal verband.
6. **Ga door met strategie-ontwikkeling op landenniveau:** In 2004 en 2005 beschikte het fonds niet over een sturend beleidskader en waren de strategieën in de prioritaire regio's vaak enigszins vaag. Het is goed dat het ministerie inmiddels is begonnen met meer specifieke landenstrategieën op het vlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. Deze stukken moeten meer dan een samenraapsel van bestaande ideeën worden en bij voorkeur toonaangevend voor alle Nederlandse interventies in de betreffende landen.
7. **Laat 'vraaggestuurd' niet verzanden in 'passief':** Het Stabiliteitsfonds is terecht opgezet als vraaggestuurde faciliteit, maar dat mag niet leiden tot een afwachtende houding of onderbesteding. De gewenste geïntegreerde aanpak vereist bovendien strategie en regie en dus een pro-actieve houding en grotere bekendheid van het fonds. Daarbij is vooral een rol weggelegd voor ambassades.
8. **Wees terughoudend met losstaande projecten:** De vele losstaande projecten roepen twijfels op over de gevolgde strategie, leiden tot onnodig hoge beheerslasten en beperkte inhoudelijke betrokkenheid bij het project. Programmatische financiering en multi-donor steun – bijvoorbeeld via trustfunds – heeft om die reden veel voordelen.
9. **Maar laat ruimte voor uitzonderingen**: Onder strenge voorwaarden moet het mogelijk zijn een los project buiten prioritaire regio's of een NGO project te steunen. Daarbij moeten minimaal de volgende voorwaarden gelden: de lokale omstandigheden dwingen tot urgente interventie; het past binnen de landenstrategie; er zijn

aantoonbaar geen alternatieven; en Nederland is bereid tot een langere en bredere betrokkenheid bij het project als daartoe aanleiding is. Ook de besluitvorming moet extra snel kunnen als dat echt nodig is: bijvoorbeeld wanneer een Nederlandse commandant in het veld daarom vraagt of wanneer de uitzending van Nederlandse personeel al op hogere niveaus is afgekaart. Deze uitzonderingsmogelijkheden moeten van heldere kaders worden voorzien.

10. **Wees waakzaam voor profileringsdrang en bestedingsdruk:** Deze aanbeveling lijkt een open deur, maar de ervaringen – onder andere met MDRP – dwingen tot een onderstreping van dit principe.
11. **Zorg voor een betere inbedding van kleine wapens en ontmijning zonder de financiële richtsnoeren los te laten:** Ontmijning en kleine wapens moeten in de toekomst sterker in relatie met SSR, DDR, vredeshandhaving en wederopbouw worden benaderd. Deze trend is in het veld al gaande. Kleine wapens projecten moeten zich sterker richten op de prioritaire regio's. Dit moet niet ten koste gaan van de financiële richtsnoeren.
12. **Zorg voor een betere balans tussen beheer en inhoud:** Bij de behandeling van projecten en tijdens de uitvoering moet meer aandacht zijn voor strategie, beleid en inhoud dan voor beheersmatige issues.
13. **Neem gender serieus als thema binnen vrede, veiligheid en ontwikkeling:** De mate waarin gender is ondergesneeuwd wijst op een grootschalig tekort aan kennis en/of interesse. Zowel analyses als staand beleid onderschrijven het belang van gender en dat dient zich te verdisconteren in een meer pro-actieve houding bij de beoordeling van projectvoorstellen.
14. **Zet de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie voort door resterende knelpunten aan te pakken:** De verhoudingen tussen SMO, SVW, de Commissie Stabiliteitsfonds en andere instanties moet glashelder zijn. Gebrekkige rapportage van Defensie moet tot het verleden gaan behoren en voorstellen dienen van gedegen kwaliteit te zijn. Aan de kant van Buitenlandse Zaken moet er goed begrip zijn van de noden en beperkingen van een operationele militaire missie en er is bezinning nodig over de toepasbaarheid van reguliere principes en beleidsuitgangspunten in conflict en post-conflict situaties.
15. **Ga problemen met lokale partijen en contexten niet uit de weg:** De ervaringen met toonaangevende interventies als het MDRP, AMIS, het ASP en het Soedanese IMAT dwingen tot een kritische reflectie op ontwikkelingsdogma's en een zeer gedegen bewustzijn van de lokale context. Beoordelingsmemoranda en rapportages moeten deze problemen niet ontwijken.
16. **Vergroot de openheid naar buiten en verbeter de dialoog met NGO's:** De jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer moet strategieën, activiteiten, problemen en resultaten van het fonds beter benoemen. Er moet een betere dialoog komen met NGO's die kundig en goed geïnformeerd zijn en eigen staf of lokale partners in het veld hebben.
17. **Blijf hameren op internationale afstemming en zoek naar allianties met gelijkgezinden**: Het Nederlandse uitgangspunt om multilateraal op te treden verdient onverminderd steun. Nederland moet lopende ontwikkelingen bij de VN, de Afrikaanse Unie, multilaterale en bilaterale donoren in de gaten houden en meer systematisch naar aanknopingspunten zoeken.

# English summary

This report evaluates of the Stability Fund in its first two years of existence: 2004 and 2005. The Dutch Ministry of Foreign Affairs created the fund to support activities aimed at peace, security and development in countries struggling with the risk, the presence or the legacy of violent conflict. Afghanistan, the African Great Lakes region, the Balkans and the Horn of Africa were identified as priority regions. In the period concerned, 122 activities were supported with a total of € 152 mn. The evaluation was commissioned by the Minister of Foreign Affairs and the Minister for Development Cooperation. The findings are based on a complete analysis of the project files, interviews, field study (Afghanistan) and desk research (Great Lakes region).

The Stability Fund proves to be a useful addition to existing instruments of Dutch foreign policy. Both geographically and thematically, its mandate is broad. In practice, however, most of the funding goes to DDR and SSR (55 percent), while little support is given to 'softer' activities, such as society-level peace building and peace negotiations (2 percent of the expenditure). The focus thus lies on post-conflict reconstruction, with a strong emphasis on the state. The fund does not live up to Dutch policy ambitions with regard to conflict prevention. Geographically, the centre of gravity lay in the Great Lakes region (47 percent of the disbursement) followed by the Horn (12 percent) and Afghanistan (9 percent). The Balkans were a minor recipient with just 3 percent of the expenditure. In total, 29 percent of the funding was spent outside the priority regions, thus exceeding the maximum of 25 percent.

Gender-blindness was one of the shortcomings of the fund. Almost all projects lacked a deliberate gender perspective, which defies the criteria of the fund as well as general policy. Also, the ambition to formulate an integrated approach that encompasses diplomacy, defence and development has not materialised sufficiently. There is a strategic deficit and opportunities for further integration – for example in relation to the small arms agenda and mine action – have not been fully captured. Over half of the projects had no demonstrable relationship to other Dutch interventions. The incipient attempt to create policy frameworks for diplomacy, defence and development at country level is applauded, as these are expected to facilitate greater focus and integration in the future.

The fund contributed to enhanced collaboration between the Ministries of Foreign Affairs and Defence. Some shortcomings remained. The quality of proposals and reports from Defence was occasionally poor. Also, greater clarity needs to be established in the multitude of joint committees and their respective roles and linkages. The fund was not open to NGOs. Substantive dialogue between the Ministry and Dutch civil society was very limited and some useful NGO initiatives were ignored because they were eligible neither for support from the Stability Fund nor from other Dutch facilities. The guideline that funding needs to align with international efforts was largely respected: over 80 percent of the projects constituted a multi-donor effort. In some instances quality and coordination were undermined by presumptuousness and spending pressure. The projects studied in the Afghan case study were embedded in national priorities and programmes. However, both in Afghanistan and in the other countries concerned the lack of local capacity was a major challenge to project implementation.

The criteria of the fund are broad and parts of the relevant policy papers are fairly vague. Partly as a result of this broad focus, only a small portion of the activities (three small projects) could be judged irrelevant. Nearly half of the projects (representing 25 percent of the funds) are in a grey area: they do not violate the criteria or policies as such, but are still considered less relevant. This category consists of stand-alone projects without urgent priority, projects that lack an applied focus (policy development activities) and NGO projects. The latter group predated the creation of the fund, but was accommodated by it from 2004 onwards. Over half of the projects were assessed as relevant (33 percent) or

very relevant (20 percent). These projects are archetypical examples of what the fund was created for: integrated projects focusing on key issues in the priority regions.

In 42 percent of the cases, we were unable to assess the results. Insufficient information was available, either because the projects have not been running long enough or because reports are deficient. The remaining 58 percent were assessed at output level (was the project carried out as planned?), while in some cases we drew further conclusions at the level of effects (did these activities actually bring about positive changes?). 11 percent of the projects struggled with major problems. The remaining activities (48 percent) realised their projected outputs and it was either plausible (35 percent) or proven in part (12 percent) that the project had actually resulted in positive effects. In view of the difficult context, this is a satisfactory accomplishment.

The fund was intended to be fast and flexible, but the decision-making process was often slow in practice. Less than a quarter of the project proposals was approved within ten weeks. The provision of the required project details by the respective departments and organisations was slow, there was no 'fast track' for special cases and at times, bureaucratic steps caused unnecessary delay. Moreover, both the decision-making process and project monitoring suffered from a lack of balance: administrative affairs prevailed, while substantive elements were often underserved. Finally, the Stability Fund faces a shortage of adequate funding requests. With an expenditure of € 152 mn, the budget (€ 174 mn) was not exhausted. Because there are not enough proposals, the fund is unable to make strategic decisions. This is one reason why the number of 'less relevant' projects is so high. The Ministry thus needs to be more pro-active, while the fund's transparency and publicity needs to increase.

**Recommendations**

1. **Continue the Stability Fund:** The fund is attuned to the nature of contemporary conflict and international interventions in the countries concerned. Its importance is only likely to increase in the future.
2. **Seek a more balanced geographic distribution:** Mostly because of the MDRP, the geographic distribution was uneven. The Balkans should gain prominence, while expenditure in the Great Lakes region could decrease.
3. **Do not fund activities without an applied focus:** Research and activities aimed at policy development or coordination should not be paid for out of the Stability Fund.
4. **Do not confine conflict sensitivity to the fund alone:** The Stability Fund cannot shoulder full responsibility for cognisance of conflicts in relation to other Dutch policy instruments. The co-financing channel (NGOs), bilateral programmes and support to multi-lateral agencies need to continuously examine the impact of aid on the structures and dynamics of conflict in the countries concerned.
5. **Do not neglect conflict prevention:** The fund is largely reactive and is geared to post-conflict situations. It needs to be more sensitive to preventative action, particularly in concert with other international actors.
6. **Continue the development of country level strategies:** The fund lacked a guiding policy framework in 2004 and 2005 and the strategies in the priority regions were often rather vague. We applaud the Ministry's decision to develop country-level strategies on the nexus of diplomacy, defence, and development. These documents should not be mere compilations of existing policy. Preferably, they should guide all Dutch interventions in the countries concerned.
7. **Prevent 'demand-driven' from becoming 'passive':** The fund is rightly designed to be demand-driven, but this should not result in reactive attitudes or unexhausted budgets. Moreover, an integrated approach demands strategy and management. A pro-active approach and a greater public profile are thus required. Embassies should play a leading role in this endeavour.
8. **Exercise restraint with stand-alone projects:** The numerous stand-alone projects reveal a strategic deficit, they increase the pressure on the administrative system and they undercut close substantive involvement with the activity. A programmatic approach and multi-donor support – possibly through trust funds – is thus preferable.
9. **But leave room for exceptions:** The above recommendations are not meant to create a straitjacket. Under strict conditions, it must still be possible to fund an exceptional project outside the priority regions or an NGO intervention. Minimal

requirements should be: the local circumstances demand urgent intervention; the initiative links in with the country strategy; it has been demonstrated that there are no alternatives; and the Netherlands is prepared for longer or more extensive involvement if need be. Also, there needs to be a fast track for the appraisal and approval of project proposals when needed: for example when a Dutch military commander in the field requires urgent assistance or when funding is sought for the deployment of Dutch staff, which has already been approved at higher levels. The requirements for such a fast track need to be spelled out clearly.

10. **Be cautious with presumptuousness and spending pressure:** This may seem to be self-evident, but experiences – among others with the MDRP – demand repeated emphasis on these principles.
11. **Arrange for better integration of the small arms agenda and mine action without diluting financial commitments:** In the future, mine action and activities aimed against the proliferation of small arms need to be related more closely with SSR, DDR, peace enforcement and reconstruction. This is already happening at field level. Contrary to the previous years, small arms activities under the Stability Fund need to be concentrated increasingly in the priority regions. The Netherlands should continue to live up to its financial commitments in both areas.
12. **Improve the balance between administrative and substantive aspects:** The appraisal and monitoring of projects should focus on substantive issues of strategy, policy and substance, rather than primarily on administrative requirements.
13. **Take gender seriously within diplomacy, defence, and development:** The fund's gender-blindness reveals a severe lack of knowledge and/or interest. Both analyses and current policy underline the importance of a gender perspective. This demands a more pro-active attitude when approving projects.
14. **Continue the collaboration between Foreign Affairs and Defence, while addressing the remaining shortcomings:** The division of labour between different joint committees – among others SMO, SVW and the Stability Fund Committee – needs to be crystal-clear. Reports and project proposals handed in by Defence need to be of proper quality. Foreign Affairs needs to appreciate the needs and limitations of an operational military mission. Moreover, a critical review is required of the applicability of traditional principles and policy assumptions in conflict and post-conflict situations.
15. **Acknowledge and confront the problems related to local contexts and actors:** The experiences with key interventions such as the MDRP, AMIS, the ASP and the Sudanese IMAT demand reflection on development dogmas as well as a deep understanding of local contexts. Project appraisal forms and reports should not try to circumvent these difficulties.
16. **Increase external transparency of the fund and improve the dialogue with NGOs:** Strategies, activities, problems and results need to be addressed in more detail in the annual report of the Stability Fund to Parliament. Moreover, a more substantive dialogue is needed with those NGOs that have relevant skills and information and whose staff or local partners are present in the countries concerned.
17. **Continue to emphasise international coordination and seek alliances with like-minded actors:** The existing principle of seeking international alliances deserves continuous support. The Ministry should closely monitor developments on the nexus of diplomacy, defence and development within the UN, the African Union, multilateral and bilateral donors. It should explore opportunities for consultation or collaboration in a more systematic manner.

# Over de auteurs

Prof. **Georg Frerks** is hoogleraar Conflict Preventie en Conflict Management aan de Universiteit van Utrecht en hoogleraar Rampenstudies aan de Universiteit van Wageningen. Hij heeft veelvuldig gepubliceerd over hedendaagse conflicten en internationale interventies in conflictgebieden. Hij is twintig jaar als diplomaat in dienst geweest bij Buitenlandse Zaken en werkte onder andere als inspecteur van IOB en als hoofd van de Conflict Research Unit van Instituut Clingendael.

Drs. **Bart Klem** is onafhankelijk onderzoeker op het vlak van conflict en ontwikkelingsvraagstukken. Hij doet beleid- en praktijkgericht opdrachtonderzoek voor Buitenlandse Zaken, internationale organisaties en NGO's. Hij was betrokken bij verschillende evaluaties en academische publicaties en werkte drie jaar voor Instituut Clingendael.

# Lijst van afkortingen

| | |
|---|---|
| ADIDU | Afghan Drug Inter Departmental Unit |
| AIV | Adviesraad Internationale Vraagstukken |
| AMIS | African Mission in Sudan |
| ANA | Afghan National Army |
| ANBP | Afghan New Beginnings Programme |
| ASP | Afghanistan Stabilisation Programme |
| AU | Afrikaanse Unie |
| Bemo | Beoordelingsmemorandum |
| CAR | Centraal Afrikaanse Republiek |
| CIA | Central Intelligence Agency |
| CBR | Centres de Brassage et Recyclage |
| CDA | Christen-Democratisch Appel |
| CIMIC | Civil-military cooperation |
| CONADER | Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion |
| CPDC | Conflict Peace and Development Cooperation |
| DAC | Development Assistance Committee |
| DDR | Disarmament, Demobilisation and Reintegration (Ontwapening, Demobilisatie en Reïntegratie) |
| DG | Directeur Generaal |
| DGIS | Directoraat Generaal Internationale Samenwerking |
| DIAG | Disbandment and Disarmament of Illegal Armed Groups Programme |
| DMV | Directie Mensenrechten en Vredesopbouw |
| DMV/HH | Afdeling Humanitaire Hulp |
| DMV/VG | Afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur |
| DPKO | Department of Peacekeeping Operations |
| DRC | Democratische Republiek Congo |
| DVB | Directie Veiligheidsbeleid |
| DVB/WW | Afdeling Wapenbeheersing en Wapenexportbeleid |
| DVF | Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen |
| EC | Europese Commissie |
| EMP | École de Maintien de la Paix |
| EUSEC | European Union Security Sector Reform Mission (in the DRC) |
| FEZ | Directie Financieel-Economische Zaken |
| HDAB | Hoofddirectie Algemene Beleidszaken |
| IANSA | International Action Network on Small Arms |
| ILO | International Labour Organisation |
| IMAT | International Military Advisory Team |
| IMS | Internationale Militaire Samenwerking |
| IOM | International Organisation for Migration |
| ISAF | International Security Assistance Force |
| JMC | Joint Monitoring Commission |
| KAIPTC | Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre |
| MAPA | Mine Action Programme for Afghanistan |
| MDRP | Multi-country Demobilization and Reintegration Program |
| Mn | Miljoen |
| MONUC | Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo |
| NAVO | Noord-Atlantische Verdragsorganisatie |

| | |
|---|---|
| NGO | Non-gouvernementele organisatie |
| OAS | Organisatie van Amerikaanse Staten |
| ODA | Offical Development Assistance |
| OEF | Operation Enduring Freedom |
| OESO | Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling |
| PDPA | People's Democratic Party of Afghanistan |
| PIF | Project Informatie Formulier |
| plv DGIS | Plaatsvervangend Directeur Generaal Internationale Samenwerking |
| plv DGPZ | Plaatsvervangend Directeur Generaal Politieke Zaken |
| POBB | Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid |
| PRSP | Poverty Reduction Strategy Paper |
| PRT | Provincial Reconstruction Team |
| RCDE | Regional Centre for Drugs Enforcement |
| RECAMP | Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix |
| SAF | Stability Assessment Framework |
| SALIN | Strategic Alliance with International NGOs |
| SMO | Stuurgroep Militaire Operaties |
| SPLM/A | Sudanese People's Liberation Movement/Army |
| SSR | Security Sector Reform |
| SVW | Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw |
| UCK | Ushtria Çlirimtare e Kosovës |
| UNDP | United Nations Development Programme |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| UNITA | União Nacional para a Independência Total de Angola |
| UNMACA | UN Mine Action Centre for Afghanistan |
| UNMAS | United Nations Mine Action Service |
| UXO | Unexploded Ordinance |
| VK | Verenigd Koninkrijk |
| VMT | Verification and Monitoring Team |
| VN | Verenigde Naties |
| VS | Verenigde Staten |
| VVD | Volkspartij voor Vrijheid en Democratie |
| WAD | Weapons and Ammunition Disposal |

# 1 Doel, aanpak en opzet van deze evaluatie

## 1.1 Aanleiding en doel van de evaluatie

Dit rapport evalueert het functioneren van het Stabiliteitsfonds in de eerste twee jaren van zijn bestaan: 2004 en 2005. De evaluatie vindt plaats op verzoek van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking. Het fonds was een novum in Nederland, en tot op zekere hoogte ook internationaal. Met het Stabiliteitsfonds probeert Buitenlandse Zaken politieke, militaire en ontwikkelingsinterventies sterker te integreren om zo het hoofd te bieden aan de ingewikkelde problematiek van hedendaagse conflicten. Tegen het licht van deze ambitie achtten zowel de Ministers als de Tweede Kamer het reeds bij de oprichting van het fonds zinnig om tijdig terug te blikken en mogelijkheden of tekortkomingen te signaleren. Deze evaluatie draagt daaraan bij.

De evaluatie heeft als doel drie hoofdvragen te beantwoorden. Zij gaat na of het Stabiliteitsfonds heeft geleid tot een coherente en geïntegreerde aanpak en inzet van middelen van het Nederlandse beleid. Ten tweede onderzoekt de evaluatie of deze middelen flexibel zijn ingezet. Ten slotte, stelt zij vast of het fonds zijn doelstellingen heeft gehaald. Voor een meer gedetailleerd overzicht van de onderzoeksvragen en hun operationalisering verwijzen wij naar de Terms of Reference in bijlage 1.

## 1.2 Aanpak en opzet van de evaluatie

Het evalueren van interventies die zich richten op het kruisvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling is geen gesneden koek. Hiervoor is namelijk nog geen geconsolideerd instrumentarium beschikbaar. Daar komt bij dat de evaluator met een aantal onontkoombare obstakels wordt geconfronteerd. Het gaat om complexe en moeilijk meetbare interventies met doelstellingen die niet altijd strak geformuleerd zijn. Zelfs wanneer het goed gaat is meestal niet aan te tonen dat dit door een bepaalde interventie komt. Ten slotte heeft Nederland vaak niet de luxe om uit veel verschillende interventies te kiezen. In de woorden van een hoge ambtenaar van Buitenlandse Zaken: 'Bij veel activiteiten weet je van te voren dat er risico's zijn, maar je moet iets doen. Er is een hele goede kans dat het mis gaat, maar heeft iemand een beter idee?'[1] Aangezien in een bepaald land vaak maar één ontwapeningsprogramma of maar één vredesmissie is, heeft men veelal te roeien met de riemen die men heeft. De evaluatie dient zulke activiteiten dan ook vanuit dat perspectief te beoordelen.

Dit alles wil niet zeggen dat evalueren onmogelijk is. Bovenstaande problemen leveren namelijk weinig hoofdbrekens op bij de beoordeling van kwesties als beleidsrelevantie en de ambtelijke behandeling van voorstellen en projecten. Zoals onder toegelicht, werpen rapportages en interviews licht op de outputs en (in mindere mate) effecten van gefinancierde projecten. Uit de ervaringen van de betrokken personen kunnen lessen en verbeterpunten worden gehaald. Wij hanteren in deze evaluatie een narratieve benadering, waarin de nodige ruimte is gemaakt voor ervaringen en inzichten van de betrokkenen. Vanzelfsprekend gebruiken wij dergelijke verwijzingen in beginsel niet als bewijsvoering, maar als illustratie van het algemene beeld dat naar voren komt uit de veldstudie, dossiers en interviews.

***Beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid***

Zoals ook te zien is in bijlage 1, vallen de evaluatievragen onder drie kopjes: beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Bij beleidsrelevantie gaat het om de mate waarin gefinancierde activiteiten overeenstemmen met de betreffende beleidsstukken en de criteria van het Stabiliteitsfonds. De thematische en geografische

[1] Interview 30.

inzet van het fonds is daarbij van belang. Op basis van het toetsingskader Stabiliteitsfonds en relevante beleidsnotities is het tamelijk lastig een project of projectvoorstel irrelevant te verklaren: er is zo veel beleid en de kaders zijn zo breed dat een activiteit vrijwel altijd in de kaders is in te passen. We hebben dus te maken met een glijdende schaal van irrelevante tot heel relevante interventies. Hoe wij de door het fonds gefinancierde activiteiten op deze schaal onderbrengen lichten wij in de betreffende hoofdstukken toe. Specifieke aandacht wordt besteed aan de mate waarin activiteiten blijk geven van een 'geïntegreerde aanpak'. In het licht van het multi-dimensionale karakter van hedendaagse conflicten, bestrijdt eigenlijk niemand dat vredesonderhandelingen, wederopbouw, de inzet van vredesmachten, ontwapeningsprocessen, ontmijning, verkiezingen en herstel van statelijke structuren dermate veel met elkaar te maken hebben dat nauwgezette afstemming noodzakelijk is. Het begrip 'geïntegreerde benadering' is echter ook een modewoord en vaak is onduidelijk wat er precies mee wordt bedoeld. De verschillende interventies hebben onvermijdelijk met elkaar te maken, maar wanneer spreken we van een geïntegreerde aanpak? Wij hebben bekeken of de door het Stabiliteitsfonds gefinancierde projecten verbonden waren aan andere Nederlandse interventies, zoals de uitzending van militairen, politieke dialoog of aan andere financieringen. Ook kijken we naar de mate waarin de projecten in breder, internationaal verband plaatsvinden. Wij gebruiken beleidsstukken, interviews, beoordelingsmemoranda en rapportages om te bekijken of deze verbanden voortkomen uit een doelbewuste strategie. Tot slot zijn projecten beoordeeld op de mate waarin zij blijk geven van een doelbewuste genderstrategie.

Het beoordelen van de doeltreffendheid vereist enige flexibiliteit en creativiteit, aangezien het gaat om interventies in landen die stevig zijn ontwricht door oorlog. Zelfs bij relatief tastbare projecten zoals ontmijning treden vaak moeilijk omstandigheden als onveiligheid op en is de precieze spreiding van mijnen onvoorspelbaar, waardoor de resultaten er anders uit kunnen zien dan verwacht, zonder dat dit een negatief oordeel legitimeert. In veel gevallen was ook onvoldoende informatie beschikbaar voor een degelijk oordeel. Veel projecten liepen nog te kort; in andere gevallen was de rapportage gewoon zwak of afwezig. Niettemin maken rapportages en interviews in ruim de helft van de gevallen inzichtelijk in hoeverre activiteiten de in de plannen genoemde onmiddellijke outputs hebben gehaald (is de activiteit volgens plan uitgevoerd?). De effecten (hebben de activiteiten ook een positieve verandering tot gevolg gehad?) zijn echter lastiger te bepalen. In bijna 15 procent van de gevallen kan echter een algemene indicatie worden gegeven van het effect van de activiteiten. Bij een veel grotere groep (35 procent) kan met voorbeelden, indicatoren en een kritische blik op de interventielogica aannemelijk worden gemaakt of het beoogde effect wel of niet is bereikt.

Bij doelmatigheid, ten derde, wordt in deze evaluatie primair gekeken naar de beoordeling en afhandeling van projectvoorstellen. De flexibiliteit, snelheid en kwaliteit van dit proces staan daarbij centraal. Ook de doelmatigheid van de activiteiten zelf – de verhouding tussen hun kosten en resultaten – is van belang, maar hier is op basis van de beschikbare informatie moeilijk een oordeel over te vormen. Wel hebben wij gekeken naar de manier waarop dit punt wordt meegenomen in de behandeling van voorstellen.

***Dossieranalyse en verdiepende studie***

Binnen onze mogelijkheden – het tijdskader en budget van de evaluatie – hebben wij gepoogd een optimaal compromis te zoeken tussen de breedte (zo veel mogelijk activiteiten bekijken) en de diepte (activiteiten zo uitgebreid mogelijk bekijken) van de evaluatie. Omdat de gefinancierde activiteiten nogal divers zijn, hebben wij niet gekozen voor een steekproef. Wij hebben derhalve de dossiers bekeken van alle activiteiten die in 2004 en 2005 zijn goedgekeurd en alle eerder geïnitieerde projecten die in het Stabiliteitsfonds zijn overgeheveld. In het laatste geval gaat het met name om projecten uit fondsen die naar het Stabiliteitsfonds zijn opgegaan, zoals het Vredesfonds en de faciliteit voor Kleine Wapens. In aanvulling op de dossierstudie hebben wij zevenenvijftig interviews gehouden met ambtenaren van Buitenlandse Zaken en Defensie, vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties en ambtenaren van de Britse overheid. Bijlage 2 geeft een overzicht.

Op basis van – soms summiere en onoverzichtelijke – dossiers kan echter niet over alle aspecten van een interventie een diepgravend oordeel worden gevormd. Meer

gedetailleerde analyse is nodig om te begrijpen hoe een project ingrijpt op zijn context, welk verschil het maakt voor de betrokken partijen en de mate waarin samenhang wordt gevonden tussen veiligheid, conflict en onderontwikkeling. Derhalve hebben wij ervoor gekozen twee gevallen verder uit te diepen. In overleg met Buitenlandse Zaken en Defensie hebben wij gekozen voor het geheel van de Stabiliteitsfondsprojecten in Afghanistan en het Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP), het grote demobilisatie- en reïntegratieprogramma in het Afrikaanse Grote Meren gebied. Beide gebieden zijn prioritaire regio's voor het Stabiliteitsfonds.

Afghanistan is met name relevant vanwege de grote Nederlandse militaire betrokkenheid. Het land is – mede om die reden – in veel opzichten een katalysator geweest van geïntegreerde benaderingen, waarbij militaire operaties, politieke dialoog en de inzet van ontwikkelingsgelden worden gecombineerd. Het pakket van projecten in Afghanistan is financieel significant en is ook een goede afspiegeling van de diversiteit aan activiteiten die het fonds financiert. Het MDRP is met een aanvankelijke commitering van € 108 mn voor vijf jaar verreweg het grootste project van het Stabiliteitsfonds. Daar komt bij dat het MDRP in sommige opzichten typerend is voor de mogelijkheden en moeilijkheden van het fonds. Het MDRP is bij uitstek een activiteit die op het kruisvlak van politiek, ontwikkeling en veiligheid ligt. Ten slotte zijn de moeilijke contexten in zowel Afghanistan als het Grote Meren gebied illustratief voor de problemen die het Stabiliteitsfonds poogt aan te pakken. Zowel geografisch als thematisch doet de keuze van de gevalsstudies dus zo goed mogelijk recht aan het Stabiliteitsfonds.

Het bezoek aan Afghanistan had als doel aanvullende informatie te verzamelen over de projecten ten opzichte van de gegevens uit de dossierstudie. De activiteiten in Afghanistan zijn bekeken op basis van veldwerk en literatuurstudie. Binnen de beschikbare tijd en gelden was het niet mogelijk een gedetailleerde evaluatie van de afzonderlijke gefinancierde activiteiten uit te voeren, maar kon wel meer inzicht verkregen worden in relevante aspecten van doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid. Tijdens het veldbezoek hebben wij middels een gevalsspecifieke operationalisering doorgevraagd op dingen die in de voorafgaande dossierstudie onduidelijk waren gebleven.

In Afghanistan zijn interviews gehouden in Kaboel en de noordelijke steden Pul-e-Khomri and Doshi. In totaal zijn er vijftien interviews gehouden, waaraan drieëndertig respondenten hebben meegedaan (zie bijlage 2). Gelet op de omstandigheden in Afghanistan is het veiligheidsregime van Buitenlandse Zaken gevolgd. Daardoor kon de betrokken onderzoeker, Georg Frerks, zich in Kaboel slechts met een gepantserde auto van de ambassade vervoeren en niet alleen de straat op. Bij het Provincial Reconstruction Team (PRT) in Baghlan werd een geplande reis naar Kunduz als een onverantwoord veiligheidsrisico gezien en afgeblazen vanwege de herhaaldelijke aanslagen op de weg tussen Baghlan en Kunduz met bermbommen. Ook binnen Baghlan kon alleen met *force protection* worden gereisd. Er waren dus serieuze beperkingen in het contact met de lokale bevolking. In verband hiermee hebben we weliswaar met een aantal ontvangende partijen en begunstigden kunnen praten, maar minder met 'de doelgroep aan de basis'. Door middel van een aantal bezoeken aan projectlocaties hebben we wel kunnen vaststellen of en hoe een aantal infrastructurele voorzieningen daadwerkelijk door de doelgroep werden benut. Het gaat hier om bezoeken aan de Police Academy, de kliniek en het ziekenhuis van Cure International in Kaboel, de Kar Kar kazerne in Pul-i-Khomri en het District Complex in Doshi. Verschillende organisaties hebben additionele schriftelijke informatie verschaft in de vorm van rapporten, achtergrondstukken, beleidsnotities, officiële documenten en power point presentaties. HALO Trust heeft specifieke informatie nagezonden per email. Op verzoek van de ambassade is een aanvullend dossieronderzoek verricht naar het afgewezen project 'Re-entry of Afghan Women into the Labour Market' van de International Labour Organisation (ILO).

Het MDRP is geanalyseerd met documentatie, bestaande evaluaties en studies en interviews in Nederland, België en (telefonisch) de Verenigde Staten (VS). Aangezien wij geen veldwerk in de betreffende landen hebben gedaan, verlaten wij ons op bestaande analyses, ervaringen en observaties. Het MDRP omvat een grote hoeveelheid landen, partijen en projecten. Het programma laat zich daarom niet gemakkelijk in één oordeel vatten. De beschikbare informatie geeft echter een algemeen beeld van resultaten en tekortkomingen. De lijst interviews is wederom te vinden in bijlage 2.

### *Opbouw van dit rapport*

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 plaats het Stabiliteitsfonds in zijn context. De rode draad in dit hoofdstuk is dat het fonds een logische reactie is op zowel de aard van hedendaagse, gewapende conflicten, als de mondiale en Nederlandse beleidsontwikkelingen daaromtrent. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van het fonds en een algemene analyse van hoe het heeft gefunctioneerd. Op basis van dossieronderzoek doen wij hier uitspraken over beleidsrelevantie, de selectieprocedure en de doeltreffendheid van de gefinancierde activiteiten. Hoofdstuk 4 en 5 zijn verdiepingen van dit hoofdstuk en leggen zich respectievelijk toe op de uit het Stabiliteitsfonds gefinancierde initiatieven in Afghanistan en het MDRP. Op basis van deze vier empirische hoofdstukken trekken wij in hoofdstuk 6 conclusies. Wij doen hier ook aanbevelingen.

### *Dankwoord*

Wij danken de mensen die deze evaluatie mede mogelijk gemaakt hebben. Ten eerste de vele mensen in binnen- en buitenland die bereid waren hun ervaringen en bevindingen met ons te delen in een interview. Ten tweede, de mensen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken die behulpzaam waren bij het traceren en inzichtelijk maken van de vele dossiers. Ten derde het personeel op de ambassade in Kaboel en staf van de PRT in Baghlan. Ten slotte zijn wij dankbaar dat de begeleidingscommissie en andere medewerkers van Buitenlandse Zaken ons werk op gezette tijden hebben aangescherpt met vragen en kritiek. Vanzelfsprekend blijft de verantwoordelijkheid voor de bevindingen, conclusies en aanbevelingen geheel berusten bij de auteurs van dit rapport.

# 2 Veranderend beleid, nieuwe samenwerking en andere interventies

Het Stabiliteitsfonds is niet uit de lucht komen vallen. De doelstelling en vormgeving van het fonds weerspiegelen de manier waarop internationaal tegen hedendaagse oorlogen wordt aangekeken. Het Nederlandse en mondiale beleidsveld met betrekking tot vrede en veiligheid is de afgelopen vijftien jaar sterk veranderd. Het ontstaan van het Stabiliteitsfonds was een logisch gevolg van die veranderingen.

## 2.1 Hedendaagse conflicten

Het valt niet mee hedendaagse conflicten onder één noemer te vatten en eenduidig te verklaren. De strijd in delen van Afghanistan, de afscheidingsoorlogen in de Kaukasus, stedelijk geweld van criminele groepen op Haïti en de geïmplodeerde staten van de Democratische Republiek Congo (DRC), Liberia of Somalië zijn immers tamelijk verschillende fenomenen. Zonder deze diversiteit aan problemen over één kam te willen scheren, achten wij het van belang een aantal veel voorkomende karakteristieken van hedendaagse conflicten voor het voetlicht te brengen.

Tegenwoordig vindt de overgrote meerderheid van de gewapende conflicten niet tussen staten plaats; het zijn twisten tegen of om de staat.[2] De betreffende overheden worstelden in de regel met een gebrek aan capaciteit of legitimiteit en vielen derhalve ten prooi aan maatschappelijke weerstand. Vaak wordt dit verzet georganiseerd op basis van identiteitsgroepen. De strijd krijgt daarmee een dimensie van etniciteit, clan of religie. In geen van de gevallen kan een conflict echter tot dit aspect worden gereduceerd.

Mede vanwege de betrokkenheid van rebellen en burgers brengen hedendaagse conflicten in de regel een enorme hoeveelheid menselijk leed met zich mee. Misdaden tegen de menselijkheid, het doelbewust doden van burgers, grootschalige vluchtelingenstromen, vernieling van infrastructuur en broodwinning zijn aan de orde van de dag. Deze problemen worden versterkt door de lange duur van conflicten en het feit dat veel van de betrokken rebellen en overheden zich niet of nauwelijks ter verantwoording laten roepen. Het is lastig met rebellen in contact te komen en hiermee relaties te onderhouden.

Veel hedendaagse conflicten hebben een saillante economische component. Enerzijds staan armoede en economische uitsluiting vaak aan de basis van onrust en opstand. Anderzijds spelen handel en grondstoffen vaak een cruciale rol in het voeren en bestendigen van oorlogen. Oorlogseconomieën genereren vaak hun eigen logica. Rebellengroepen en zwakke staten grijpen de chaos en wetteloosheid die oorlog met zich meebrengt vaak aan voor roof, afpersing en de grootschalige winning van edelstenen, tropisch hardhout en metalen. De betrokken elites creëren hiermee een gevestigd belang in het conflict. Ook 'gewone' strijders genieten een zekere status, macht en inkomen en realiseren zich dat het eind van de oorlog ook wel eens het eind van hun privilege zou kunnen betekenen.[3]

Oorlogen beperken zich vaak niet tot één land. Wapens, rebellengroepen, handel, vluchtelingen en politieke spanningen laten zich weinig aan landsgrenzen gelegen liggen. Dit is zeker het geval in regio's waar grenzen niet of nauwelijks bewaakt worden of waar overheden zich doelbewust in het leed van naburige landen mengen. Veel hedendaagse conflicten hebben derhalve internationale oorzaken. Tegelijkertijd veroorzaken ze internationale overlast. Conflicten worden in verband gebracht met economisch ontij, de verspreiding van epidemieën, vluchtelingenstromen, drugssmokkel, criminaliteit en terrorisme. Los van humanitaire overwegingen heeft zowel de regio als de internationale gemeenschap in zijn geheel dus een belang bij de oplossing van conflicten.[4]

[2] Zie bijvoorbeeld Holsti (1996).
[3] Zie onder andere Collier (2000), Keen (1998), Douma (2003).
[4] Collier (2000).

Oorlog en vrede lopen bij hedendaagse conflicten door elkaar. Het slagveld is in beginsel niet afgebakend en klassieke oorlogsvoering wordt vaak gecombineerd met aanslagen, intimidatie en andere guerrillatactieken. Vaak liggen relatief vreedzame gebieden en oorlogsgebieden dicht bij elkaar. Perioden van onrust en geweld en momenten van rust en stabiliteit wisselen elkaar af. Soms wordt alleen 's nachts gevochten of alleen buiten de regentijd. Oorlogen worden vaak niet formeel verklaard en kennen dus een rommelig begin en hoewel er vaak wel een formeel vredesovereenkomst wordt getekend, houdt dit in de praktijk geen afgebakend einde van het geweld in. Veel landen bevinden zich nog lange tijd in een situatie van 'oorlog noch vrede' en veel vredesverdragen worden na verloop van tijd ongedaan gemaakt door de hervatting van onlusten en gewelddadigheden.

## 2.2 De noodzaak van nieuwe benaderingen

De hoop dat het einde van de Koude Oorlog een nieuwe, vreedzame wereldorde zou inluiden, werd snel in de kiem gesmoord door de humanitaire tragedies van begin jaren '90. De Balkanoorlogen en de genocide in Rwanda doordrongen de internationale gemeenschap van de noodzaak om effectief en zoveel mogelijk preventief in te grijpen in intra-statelijke conflicten. Tegelijkertijd drong het besef door dat hedendaagse oorlogen niet primair een militair probleem, maar ook een politiek, economisch en sociaal probleem zijn. De samenhangende problematiek van geweld en onveiligheid, van armoede en humanitaire nood en van zwak of illegitiem bestuur kent evident geen louter militaire oplossing. Derhalve is het begrip 'human security' ingevoerd, als verbreding van de traditionele opvatting van statelijke veiligheid.[5] In de meeste gevallen gaat het immers niet om het winnen van een oorlog, maar het winnen van de vrede. In dat streven zijn het vinden van een breed gesteunde politieke oplossing, het herstellen van bestuur, het lenigen van directe noden, het bieden van economische perspectieven en het herstellen van het geweldsmonopolie onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Landen die een conflict te boven proberen te komen bevinden zich daardoor in een zogeheten *catch 22* situatie: onveiligheid, economische malaise en slecht bestuur houden elkaar gevangen, aangezien zij wederzijds voorwaardenscheppend zijn. Hulp kan niet zonder adequaat bestuur; vrede en verzoening kunnen niet zonder berechting; berechting kan niet zonder handhaving van de orde; herstel van orde kan niet zonder ontwapening; ontwapening kan niet zonder economische perspectieven; en de staat kan niet sterken zonder basale veiligheid en financiële middelen. Tegelijkertijd bestaat er een spanning tussen deze velden. Het aanpakken van oorlogscriminelen is noodzakelijk voor recht en verzoening, maar kan de stabiliteit van de overheid ondermijnen. Politieke en bestuurlijke vertegenwoordiging van rebellen is belangrijk voor hun pacificatie, maar kan een streep door legitiem en effectief bestuur zetten. Werk creëren voor ex-strijders is essentieel voor de veiligheid, maar komt een eerlijke verdeling van middelen en mogelijkheden vaak niet ten goede en kan leiden tot spanningen met hun voormalige slachtoffers.

In het licht van bovenstaande verbanden, heeft in de loop van de jaren '90 internationaal het idee postgevat dat een geïntegreerde benadering van vrede, veiligheid en ontwikkeling noodzakelijk is. Mede in gang gezet door de val van de Berlijnse Muur, zijn de veiligheidssector, politieke organen en ontwikkelingsinstanties in zekere mate naar elkaar toe gegroeid. Met toonaangevende rapporten als 'An Agenda for Peace'[6] en het Brahimi rapport[7] hebben vredesinterventies van de Verenigde Naties (VN) een ander en breder mandaat gekregen. Meer recentelijk hebben we het ontstaan van geïntegreerde missies – die zowel traditionele vredeshandhaving en politietaken als verkiezingen en wederopbouw op zich nemen – kunnen aanschouwen. De Ontwapening, Demobilisatie en Reïntegratie (DDR[8]) van strijders en hervorming van de veiligheidssector (SSR[9]) zijn belangrijke internationale thema's geworden. Deze interventies zijn niet enkel militair, maar hebben ook een bestuurlijke- en een ontwikkelingscomponent. De traditionele *civil-military cooperation* (CIMIC) – het uitvoeren van hulpprojecten door militairen om de steun bij de

[5] Frerks en Klein Goldewijk (2007).
[6] United Nations (1992).
[7] United Nations (2000).
[8] Dit is de Engelse afkorting voor Disarmament, Demobilisation and Reintegration.
[9] Dit is de Engelse afkorting voor Security Sector Reform.

lokale gemeenschap te winnen – heeft er dus een paar grote broers bij gekregen.[10] Ook de problematiek van zogeheten kleine wapens en mijnen hangt evident samen met armoede, wederopbouw en bestuur. Tegelijkertijd worden ontwikkelingsprojecten geacht een conflict-sensitieve benadering te kiezen, opdat zij vijandschap en geweld niet in de hand werken en mogelijkheden voor vredesbevordering benutten.

Het aantal gewapende conflicten is mondiaal afgenomen de laatste jaren.[11] Die positieve trend geldt echter in mindere mate voor Afrika en Azië en dat zijn nu juist de regio's waar de problemen op dit vlak het grootst zijn. De daling van het aantal conflicten heeft dan ook niet geleid tot verslappende internationale belangstelling. Integendeel, na de aanslagen van 11 september 2001 en de daarop verklaarde 'Oorlog tegen Terrorisme' zijn bovenstaande ontwikkelingen nog nadrukkelijker op de agenda gekomen. Hoewel dit enerzijds het verband tussen veiligheid, politiek en ontwikkeling heeft bestendigd, is er anderzijds ook de vrees dat het begrip 'human security' het veld moet ruimen voor de herrijzenis van 'state security' of zelfs 'homeland security'. Daarmee dreigen onderontwikkeling en politieke grieven onderschikt te raken aan de binnenlandse veiligheid van Westerse landen en dreigt een militaire aanpak de boventoon te gaan voeren.

Voor Nederland belangrijke partijen, zoals de VN, de Europese Commissie (EC), het Verenigd Koninkrijk (VK) en de VS hebben in lijn met deze ontwikkelingen belangrijke hervormingen in hun internationale beleid doorgevoerd. Hoewel de hervorming van de VN maar langzaam vordert, is duidelijk dat de samenhang van veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling – zoals recentelijk nog verwoord het rapport 'In Larger Freedom'[12] van de Secretaris Generaal – een centrale leidraad zal zijn. De oprichting van de Peace Building Commission is daar een voorbeeld van. Tegelijkertijd heeft de EC de African Peace Facility opgericht, een fonds voor vredesinitiatieven ten behoeve van de Afrikaanse Unie en Afrikaanse subregionale organisaties. Ook is er in Europees verband veel aandacht voor politiemissies en verkiezingen. De Britten hebben twee Conflict Prevention Pools opgericht, één voor Afrika en één voor de rest van de wereld. Ook hier gaat het om fondsen die worden ingezet op het kruisvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling. De VS hebben, met name in Afghanistan en Irak grootschalig middelen beschikbaar gemaakt voor de flankering van de militaire interventie aldaar. Ook hier spelen opbouw van de veiligheidssector, herstel van statelijke controle en wederopbouw een grote rol.

## 2.3 De totstandkoming van het Stabiliteitsfonds

Ook Nederland zag in de problematiek van hedendaagse conflicten reden om een nieuw instrument in het leven te roepen: het Stabiliteitsfonds. Doel hiervan was '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 reeds een conflict voltrokken heeft.'[13] Het fonds was zowel bedoeld voor ontwikkelingslanden (DAC I[14]) als iets rijkere landen (DAC II) en besloeg de ondersteuning van vredesprocessen, versterking van de militaire 'peacekeeping' capaciteit van ontwikkelingslanden, de herstructurering en wederopbouw van leger en politie, de demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders, ontmijning, het inzamelen en vernietigen van kleine wapens en de uitzending van Nederlandse deskundigen voor civiele crisisbeheersing.[15] De kamerbrief waarin de oprichting van het Stabiliteitsfonds werd aangekondigd bevatte enkel illustraties, maar geen strakke afbakening met betrekking tot de focus van het fonds.[16]

De oprichting van het fonds werd mede mogelijk gemaakt door een gelukkig politiek en ambtelijk gesternte. Zowel de bewindslieden – van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking – als de ambtelijke top van het ministerie waren opmerkelijk eensgezind in hun ambitie om vrede en veiligheid nadrukkelijker en meer samenhangend op de agenda te zetten. De militaire interventie in Afghanistan maakte de kwestie extra

[10] Zie onder andere Frerks, Klem, Van Laar en Van Klingeren (2006).
[11] Human Security Centre (2005), p 22.
[12] United Nations (2005).
[13] Kamerbrief bij de oprichting van het Stabiliteitsfonds. Tweede Kamer (2003/2004).
[14] DAC staat voor Development Assistance Committee.
[15] Kamerbrief bij de oprichting van het Stabiliteitsfonds. Tweede Kamer (2003/2004).
[16] Kamerbrief bij de oprichting van het Stabiliteitsfonds. Tweede Kamer (2003/2004).

urgent.[17] Vanuit Ontwikkelingssamenwerking was er bovendien de – naar later bleek, onterechte – vrees dat een 'rechts kabinet' de ontwikkelingsbegroting onder druk zou kunnen zetten en was er behoefte om het bestaansrecht van het Nederlandse hulpbudget te actualiseren en te versterken, zo meldde één van de destijds betrokken ambtenaren.[18]

Ook op directieniveau was welwillendheid. De Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) zag zich tot op dat moment grotendeels buitengesloten van de politieke en militaire kant van conflicten. De directie hield zich vooral bezig met het administreren van projecten die door non-gouvernementele organisaties (NGO's) werden uitgevoerd. Met het Stabiliteitsfonds zou DMV beter op de kaart staan. De Directie Veiligheidsbeleid (DVB) anderzijds bevond zich in het politieke en militaire spectrum, maar had weinig beschikking over, of invloed op financiële middelen. Het Stabiliteitsfonds zou daar verandering in brengen. Zowel uit de ontwikkelingshoek (DMV[19]) als vanuit de politieke, diplomatieke hoek (DVB) was dus behoefte aan een gemeenschappelijk fonds.

De oprichting van het fonds werd vergemakkelijkt door het feit dat de ingrediënten al klaar lagen. Het 'nieuwe' Stabiliteitsfonds bestond merendeels uit bestaande fondsen en toezeggingen die onder één noemer werden gebracht. Het eerder opgerichte Vredesfonds, de fondsen voor ontmijning en kleine wapens en de middelen voor 'vredesopbouw' gingen allen op in het Stabiliteitsfonds. Voorts werd de – nogal omvangrijke – Nederlandse toezegging aan het MDRP bij het fonds ondergebracht. Andere denkbare kandidaten, zoals de gelden voor mensenrechten en het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid (POBB), werden in tact gelaten. Het onderbrengen van ontmijning en kleine wapens leverde enige hoofdbrekens en – in het geval van kleine wapens – ambtelijk verzet op.[20] Financiële richtsnoeren werden ingesteld om te garanderen dat de Nederlandse toezeggingen – internationaal en aan de Tweede Kamer – op beide beleidsvelden gestand zou worden gedaan.

Voor het fonds werd in 2004 en 2005 respectievelijk € 64 mn en € 110 mn beschikbaar gesteld. Dat was hoger dan het bedrag dat voorheen aan conflictpreventie en vredesopbouw werd uitgegeven. Tot en met 2003 werd ongeveer € 40 mn aan vredesopbouw, vredesprocessen, ontmijning en kleine wapens besteed. Het verschil wordt echter aanzienlijk kleiner wanneer we de € 30 mn (voor zowel 2004 als 2005) die reeds voor het MDRP was gereserveerd hieraan toevoegen. Niettemin is een verhoging van € 140 mn naar € 174 mn (voor twee jaar) aanzienlijk. Aangezien het Stabiliteitsfonds kampte met onderbesteding, waren de feitelijke uitgaven in 2004 en 2005 echter niet veel hoger dan het bedrag dat voorheen aan conflictpreventie en vredesopbouw werd uitgegeven: respectievelijk € 70 mn en € 82 mn. In de praktijk was het Stabiliteitsfonds dus eerder een herordening, dan een intensivering van middelen.

Deze beperkte financiële veranderingen ten spijt, werd met de oprichting van het fonds niet enkel een cosmetische verandering beoogd. Het opheffen van het onderscheid tussen de verschillende potjes diende namelijk tot grotere flexibiliteit te leiden. Met uitzondering van de richtsnoeren voor kleine wapens en ontmijning (bijna 20 procent van het budget) en lopende commiteringen werd het budget niet dichtgetimmerd. Het onderscheid tussen Official Development Assistance (ODA) en non-ODA, dat voorheen als een muur door beleid en begroting heen liep, zou niet meer van invloed zijn bij de financieringsbeslissing. Pas na goedkeuring van een voorstel, zou de activiteit al dan niet als ODA worden geclassificeerd. De eerder gemaakte raming over de verdeling ODA/non-ODA zou daarbij dus geen beperkende factor zijn. Indien van de raming werd afgeweken, zou naar extra ODA- of extra non-ODA geld gezocht worden. Voorts markeerde het Stabiliteitsfonds een focusverandering in de richting van DDR en SSR. Deze sectoren waren in het verleden niet of nauwelijks op de begroting verschenen, maar vormden nu de kern van het Stabiliteitsfonds. Dat kwam met name door het MDRP – dat in 2004 ruim een derde van het fonds besloeg – maar al snel ook door andere activiteiten op dit vlak.

[17] Interview 30.
[18] Interview 7.
[19] DMV is formeel 'dubbel is opgehangen', dat wil zeggen dat de directie zowel aan de Directeur Generaal Internationale Samenwerking (en daarmee aan de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking) als aan de Directeur Generaal Politieke Zaken (en daarmee aan de Minister van Buitenlandse Zaken) rapporteert.
[20] Interview 6, 22 en 23.

In samenhang met deze focusverandering werd besloten het fonds met uitzondering van de thema's kleine wapens en ontmijning niet open te stellen voor voorstellen van NGO's. In het licht van de beslissing om in te zetten op politieke en militaire processen in plaats van NGO projecten was dat een logische keuze. Openstelling voor NGO's zou bovendien ten koste gaan van de gewenste sturing en regie, omdat subsidiewetgeving het niet toeliet om één organisatie te financieren, zonder anderen daarbij een kans te geven. Daar kwam bij dat de oprichting van het fonds samen viel met de hervorming van het medefinancieringsstelsel. Een apart loket voor NGO's binnen het Stabiliteitsfonds strookte niet met de ambitie om de financiering van alle Nederlandse NGO's in één raamwerk onder te brengen.

Ten slotte werd besloten het Stabiliteitsfonds een regionale focus mee te geven. Een geïntegreerde aanpak vereist immers een zekere concentratie van middelen. Gekozen werd voor Afghanistan, de Balkan, de Afrikaanse Grote Meren regio en de Hoorn van Afrika. Bij de eerste twee speelde vanzelfsprekend de Nederlandse militaire presentie een rol. West Afrika – een vijfde voor de hand liggende regio – werd niet gekozen omdat het aantal prioritaire regio's nu eenmaal beperkt moest blijven. Echter, om opties open te houden en flexibel op noden te kunnen reageren werd besloten 25 procent van de middelen vrij te houden voor activiteiten buiten de prioritaire regio's.

Hoewel het Stabiliteitsfonds kamerbreed positief werd ontvangen, deed de gevreesde 'vervuiling' van het budget voor ontwikkelingssamenwerking politiek veel stof opwaaien. Mede omdat de oprichting van het fonds samenviel met de Nederlandse poging om de ODA criteria van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) te verruimen, vreesde de linkse oppositie dat ontwikkelingsgelden voor veiligheidsdoeleinden zou worden ingezet.[21] Dit zou het pleidooi richting andere landen om de 0,7 % norm te halen ondermijnen en aldus sommigen zelfs 'een bom' leggen onder de Millenniumdoelen. De regeringsfracties CDA en VVD zagen echter vooral voordelen in het integreren van ODA en non-ODA en het herijken van de OESO richtlijnen.[22]

## 2.4 Nederlandse beleidsontwikkelingen

De ambitie om conflicten centraal op de agenda van het Nederlandse buitenlands beleid te zetten en de verschillende directies en departementen op een geïntegreerde manier aan die agenda te laten werken is veel ouder dan het Stabiliteitsfonds. Reeds in 1993 presenteerden de ministers Pronk en Van Mierlo de notitie 'Een Wereld in Geschil'[23], waarin conflicten het hoofdthema waren en de 'ontschotting' van het Nederlandse buitenlands beleid werd ingeluid. Met name Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking – maar ook andere ministeries – moesten nauwer met elkaar gaan samenwerken.

In de jaren '90 is daarmee een begin gemaakt. Recente zijn een aantal verdere stappen genomen. Binnen de voor ontwikkelingssamenwerking toonaangevende notitie 'Aan Elkaar Verplicht'[24] voeren de Millenniumdoelen nadrukkelijk de boventoon. Zoals bekend zijn vrede, stabiliteit en veiligheid daar geen onderdeel van. Niettemin wordt in deze notitie ook de verdere integratie van buitenlands beleid voorgestaan, waarbij het Stabiliteitsfonds als vlaggenschip wordt aangevoerd. In de daarop volgende Afrikanotitie – 'Sterke Mensen, Zwakke Staten'[25] – komt de focus op conflicten veel nadrukkelijker naar voren. Het 'bevorderen van vrede, veiligheid en stabiliteit' is het eerstgenoemde 'hoofdthema' van dit beleidsstuk.

In lijn met de vastgestelde prioritaire regio's zijn deze beleidsuitgangspunten uitgewerkt in regionale notities voor de Westelijke Balkan[26], de Grote Meren[27] en de Hoorn[28]. Voorts

[21] Het idee dat ODA gelden voor non-ODA doeleinden zouden worden gebruikt berust op een misverstand. Nederlandse uitgaven worden alleen als ODA geclassificeerd als de OESO/DAC normen dat toestaan. In die zin is van vervuiling dus geen sprake.
[22] Algemeen overleg van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken op 14 april 2004. 29 200 V.(nr. 79).
[23] Ministerie van Buitenlandse Zaken (1993).
[24] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a).
[25] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003b).
[26] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004a).

werd de Wederopbouwnotitie[29] opgesteld, een gezamenlijke notitie van Buitenlandse Zaken, Defensie en Economische Zaken. Niettemin wordt breed onderkend dat op het gebied van geïntegreerd beleid nog een slag te maken is. Niet alle notities zijn even comprehensief. Zo rept de Wederopbouwnotitie nauwelijks over ontmijning en worden DDR en kleine wapens veelal als aparte terreinen benaderd. Verder bestaan sommige notities vooral uit contextuele analyse en een beschrijving van activiteiten, terwijl de strategie en prioriteitsstelling voor de middellange termijn in algemeenheden blijven steken. In deze gevallen lopen de instrumenten dus voor op het beleid. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor het Stabiliteitsfonds.

In de pas met deze beleidsontwikkelingen, zijn in de afgelopen jaren concrete stappen ondernomen op het gebied van interdepartementale samenwerking. Dat geldt met name voor Defensie en Buitenlandse Zaken. De rol van Defensie is de afgelopen vijftien jaar vanzelfsprekend drastisch veranderd. Nu de Noord-Duitse laagvlakte op het radarscherm plaats heeft gemaakt voor asymmetrische dreigingen en conflicten op de Balkan, in Afrika en Azië worden van Defensie andere dingen verwacht. Veranderingen zijn opgetreden in de aard van vredesmissies, waaraan Defensie onder VN vlag of anderszins deelneemt. Daarnaast zendt het departement steeds vaker waarnemers, adviseurs of attachés uit die zich met SSR, het trainen van militairen uit het betreffende land ten behoeve van vredesoperaties of het monitoren van een staakt-het-vuren bezig houden. Parallel aan deze ontwikkeling is de interactie tussen Buitenlandse Zaken en Defensie toegenomen. De wederzijdse plaatsing van adviseurs – zowel in Den Haag als in de betreffende landen – en de oprichting van formele overlegstructuren heeft daaraan bijgedragen. Naast de Stuurgroep Militaire Operaties (SMO), hebben de twee departementen een SSR Team en een database van experts opgezet met betrekking tot de veiligheidssector die op korte missies kunnen worden uitgezonden. Voorts werd in navolging van de Wederopbouwnotitie de Stuurgroep Veiligheidssamenwerking en Wederopbouw (SVW) ingesteld. Ook het Stabiliteitsfonds droeg een steentje bij aan de intensievere interdepartementale samenwerking. Naast de verschillende directies van Buitenlandse Zaken is ook Defensie aanwezig bij de maandelijkse commissievergaderingen waar over de inzet van het fonds wordt besloten.

[27] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004b).
[28] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003c).
[29] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005).

# 3 Beleidsrelevantie, besluitvorming en doeltreffendheid

Dit hoofdstuk beschrijft de geografische en thematische focus van het Stabiliteitsfonds en gaat in op de relevantie van de gefinancierde activiteiten. Ook de mate waarin deze activiteiten gestalte hebben gegeven aan de gewenste geïntegreerde aanpak op het kruisvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling komt daarbij aan bod. Voorts behandelen wij het besluitvormingsproces en de manier waarop Buitenlandse Zaken projectbeheer en -monitoring ter hand heeft genomen. Daarbij bespreken wij onder andere de kwestie van doelmatigheid. Ten slotte staan wij stil bij de resultaten van de gefinancierde activiteiten. In dit hoofdstuk baseren wij ons op de beschikbare dossiers en interviews met betrokken ambtenaren.

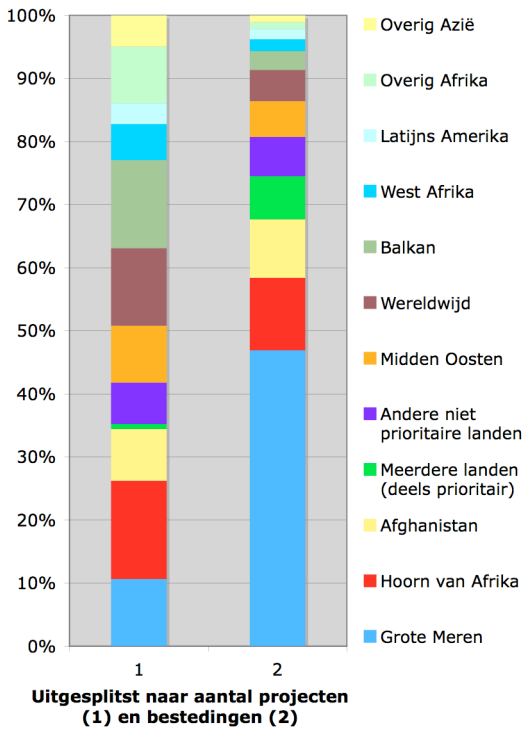
## 3.1 Beleidsrelevantie

De kamerbrief bij de oprichting van het fonds voorzag in een budget van € 64 mn en € 110 mn voor 2004 en 2005. De feitelijke uitgaven waren in het eerste jaar iets hoger, maar in het tweede jaar een stuk lager. Totaal werd respectievelijk € 70 mn en € 82 mn uitgegeven. De onderbesteding werd ten dele veroorzaakt door lager dan verwachtte uitgaven met betrekking tot het MDRP, waarover meer in hoofdstuk 5. In totaal werden 150 financieringen gedaan, waaronder 57 projecten die al liepen en per 2004 naar het fonds werden overgeheveld. Een aantal financieringen betroffen slechts één activiteit, omdat er vervolgfinanciering werd gegeven of omdat verschillende aspecten van één interventie apart werden gefinancierd. Voor een beoordeling van relevantie en resultaten is het derhalve zinnig om deze financieringen gezamenlijk te bezien. Met deze combinaties komen wij op een totaal van 122 activiteiten.

***Overzicht van de gefinancierde activiteiten***

Zoals blijkt uit het geografisch overzicht in figuur 3.1, is de Grote Meren regio in 2004 en 2005 met € 71 mn verreweg de grootste ontvanger van het fonds. Dit komt grotendeels door het MDRP, waaraan in deze periode € 53 mn is besteed. De regio wordt gevolgd door de Hoorn van Afrika (€ 18 mn, met name Soedan), Afghanistan (€ 14 mn), het Midden Oosten (€ 8,7 mn, met name Irak), de Westelijke Balkan (€ 4,6 mn), West Afrika (€ 2,9 mn) en Latijns Amerika (€ 2,4 mn). Hoewel de Balkan een prioritaire regio is, wordt hier dus relatief weinig geld besteed, terwijl Irak – geen prioritaire regio, maar evident wel van groot belang – een relatief grote ontvanger is. Ook valt op dat er relatief veel gelden worden besteed aan projecten die in verschillende regio's worden uitgevoerd of een wereldwijd karakter hebben (€ 16,4 mn). In de betreffende jaren is het streven om driekwart van de financiën te besteden in de prioritaire regio's niet gehaald; opgeteld werd hier 71 procent uitgegeven. Gemeten naar het aantal activiteiten zijn de vier regio's goed voor precies de helft (61 projecten). De

**Figuur 3.1: Geografische inzet**



Balkan (17 activiteiten) is daarbij juist een 'grote' regio, terwijl het Grote Meren gebied met 13 projecten relatief klein is.

Thematisch gezien (zie figuur 3.2) legt het Stabiliteitsfonds sterk de nadruk op de veiligheidssector (€ 83 mn, of 55 procent; 33 activiteiten). Het merendeel hiervan is besteed aan DDR (€ 59 mn, wederom met name het MDRP) en de rest aan het versterken en hervormen van de veiligheidssector in de betreffende landen (€ 24 mn). Het verschil tussen deze twee thema's is echter niet helemaal strak te handhaven, aangezien veel projecten zich in beide arena's begeven. Te denken valt aan de civiele reïntegratie van afvloeiend krijgsmachtpersoneel of de opname van voormalige rebellen in de krijgsmacht. Ook conceptueel wordt DDR overigens vaak als een onderdeel van SSR beschouwd.

Ook ontmijning is met € 28 mn (20 projecten) een grote categorie. Dit is iets hoger dan het vastgestelde jaarlijkse richtsnoer van € 12,6 mn. In 2004 en 2005 is Nederland zijn internationale financiële afspraak op dit vlak dus ruim nagekomen.

**Figuur 3.2: Thematische verdeling**




**Verdeling naar thema, uitgesplitst naar aantal activiteiten (1) en bestedingen (2)**

In de categorie vredesmissies zijn zeven activiteiten (totaal € 11 mn) ondersteund. Hieronder vallen zes interventies ten behoeve van de Afrikaanse Unie in Soedan en een bijdrage aan de Integrated Police Unit, de politiemissie van de Europese Unie in de Congolese hoofdstad Kinshasa ten behoeve van de verkiezingen in DRC. In aanvulling hierop heeft het Stabiliteitsfonds zes waarnemingsmissies gefinancierd (totaal € 5,2 mn). Vijf hiervan vonden plaats in Soedan. Ook werd steun gegeven aan de missie van de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS) in Colombia.

Aan beleidsontwikkeling is met € 5,4 mn relatief veel uitgegeven. In deze categorie vallen elf projecten: seminars, onderzoek, de publicatie van boeken, de inzet van beleidsadviseurs, beleidsontwikkeling door regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie en beleidsoverleg tussen Nederland en andere donoren, zoals bijvoorbeeld in OESO/DAC verband.

In de betreffende twee jaar zijn zestien projecten met betrekking tot kleine wapens gefinancierd, maar aangezien het vaak om relatief kleine projecten van NGO's gaat is hier slechts € 4,3 mn aan uitgegeven. Dit is niet genoeg om het jaarlijkse streefcijfer van € 2,3 mn te halen. Ondanks de Nederlandse rol in de mondiale discussie over kleine wapens is Nederland op dit vlak zijn internationale toezeggingen dus net niet nagekomen.[30]

Aan de versterking van de Afrikaanse capaciteit voor vredesmissies is € 2,3 mn (5 projecten) besteed, hoewel we hieronder ook een deel van de SSR projecten, zoals de internationale trainingsexercitie RECAMP[31], zouden kunnen rekenen. Het merendeel van deze gelden kwam ten goede aan de twee vredesscholen in West Afrika: het Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC) in Ghana en de École de Maintien de la Paix (EMP) in Mali.

[30] In interviews is gemeld dat ook buiten het Stabiliteitsfonds kleine uitgaven ten behoeve van de kleine wapens agenda zijn gemaakt. Daarmee zou het streefcijfer wel gehaald zijn. Cijfers om deze stelling te onderbouwen zijn echter niet geleverd.
[31] RECAMP staat voor Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix

Relatief weinig geld werd uitgegeven aan vredesonderhandelingen en maatschappelijke vredesopbouwactiviteiten[32] (beide € 1,5 mn). De eerste categorie (4 projecten) omvat met name de Nederlandse steun aan de Soedanese onderhandelingen in Abuja, Nigeria. In de laatste categorie vallen zestien uiteenlopende NGO projecten die zich richten op bewustwording, dialoog, bemiddeling en de media op lokaal niveau. Deze projecten vonden met name plaats op de Balkan (vijf maal), maar ook in de Grote Meren, West Afrika, het Midden Oosten en andere, niet-prioritaire gebieden. Zij waren in de meeste gevallen afkomstig uit de periode voor 2004 en waren overgeheveld naar het Stabiliteitsfonds. Dit verklaart ook hoe met relatief weinig geld, zestien activiteiten konden worden gefinancierd. Vaak viel alleen de laatste overmaking in het Stabiliteitsfonds.

Al met al stellen wij vast dat alle soorten activiteiten die in de kamerbrief als voorbeeld werden genoemd door het Stabiliteitsfonds zijn bediend. De mate waarin dit is gebeurd verschilt echter sterk, omdat er veel geld is uitgegeven aan 'harde' veiligheid – zoals DDR, ontmijning en versterking of hervorming van de veiligheidssector – en veel minder aan thema's als vredesopbouw en vredesonderhandelingen. De uitgaven voor beleidsontwikkeling passen niet goed binnen de kaders van het fonds. Project worden bovendien geacht een duidelijk einddoel te hebben en een aantoonbare relatie met een vredesproces. In dat verband was grotere terughoudendheid bij de financiering van dit soort activiteiten op zijn plaats geweest.

Het 'ODA gehalte' liep iets op in 2004 en 2005 – in het eerste jaar was het 82 procent; in het tweede 87 procent – maar de verwachting was dat het in 2006 zou dalen. De grootste non-ODA activiteiten waren de financiering van communicatiemiddelen en andere ondersteuning ten behoeve van de African Mission in Sudan (AMIS) II, de vredesmissie in Soedan (€ 4,5 mn), een project in de DRC dat strijders in het leger dient te integreren (€ 4 mn), een project ter ondersteuning van AMIS I (€ 3,8 mn), een project dat Burundese rebellen laat op gaan in het leger (€ 3,4 mn), de EMP vredesschool in Mali (€ 2 mn) en de bijdrage aan de Afghaanse politie academie (€ 1,9 mn).

***Beleidskader***

Het Stabiliteitsfonds beschikte in 2004 en 2005 niet over een sturend beleidskader. Er is een toetsingskader met geografische, thematische en andere uitgangspunten. Er is echter een grote hoeveelheid interventies die hier binnen zou kunnen vallen en het kader biedt weinig handvatten voor een adequate selectie.

Ook de beleidsstukken die van toepassing zijn geven weinig strategische richting aan het fonds. De toonaangevende beleidsnotitie 'Aan Elkaar Verplicht'[33] van oktober 2003 maakt 'conflictbeheersing, veiligheidsopbouw en vredesbemiddeling' tot inzet in de Hoorn en de Grote Meren regio en rept over de oprichting van het Stabiliteitsfonds, maar gaat weinig verder dan het benoemen van deze doelen en instrumenten. De successievelijke geografische notities – voor Sub-Sahara Afrika[34], de Hoorn[35], de Grote Meren[36] en de Westelijke Balkan[37] – pogen dit beleid verder te operationaliseren, maar blijven in de regel tamelijk breed. Ook het verband tussen het Stabiliteitsfonds en de Wederopbouwnotitie is niet helemaal duidelijk. Populair samengevat is wederopbouw een beleid zonder fonds en het Stabiliteitsfonds een fonds zonder beleid.

Ook het ministerie erkent dat de beleidsstukken niet altijd volledig en actueel zijn en dat onopgeloste dilemma's en onuitgewerkt beleid moeten worden aangepakt.[38] Derhalve

[32] Vredesopbouw is een breed begrip waar zo ongeveer alle interventies ten behoeve van duurzame vrede onder kunnen vallen. Zo wordt in stukken van Buitenlandse Zaken, de hervorming en verbetering van leger en politie onder vredesopbouw geschaard. Dit is ons inziens een nogal brede en staatgerichte interpretatie van het begrip die de helderheid niet ten goede komt. In dit stuk gebruiken wij de term vredesopbouw in engere zin en verwijzen ermee naar interventies die pogen maatschappelijke structuren ten behoeve van vrede te verstevigen. Projecten gericht op dialoog, verzoening, vreedzame media, het oplossen van lokale conflicten vallen hieronder. In veel gevallen gaat het daarbij om initiatieven van NGO's.
[33] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a).
[34] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a).
[35] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003c).
[36] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004b).
[37] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004a).
[38] Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006, p 1.

probeert het departement, deels in samenwerking met Defensie, het beleidsveld van vrede, veiligheid en ontwikkeling verder vorm te geven in landenstrategieën binnen de prioritaire regio's. Op dit moment speelt dit voor Afghanistan, Burundi, de DRC, Libanon en Soedan. Deze strategieën worden mede gebaseerd op bestaande analyses, ervaringen en internationale afspraken. Geen van de documenten refereert overigens aan het Stability Assessment Framework (SAF), het instrument dat ten tijde van de oprichting van het Stabiliteitsfonds werd genoemd als middel voor analyse, beleidsdialoog en strategieontwikkeling. Betrokkenen geven echter aan dat dit wel aan de strategieën ten grondslag heeft gelegen.[39] Of de landenstrategieën het verband tussen analyse, beleid en uitvoering gaan versterken zal moeten blijken nadat ze formeel zijn geaccordeerd. Met relatief zwak bezette ambassades, weinig gespecialiseerde staf en de frequente wisselingen van de wacht is wellicht ook onvoldoende menselijke capaciteit aanwezig om de Nederlandse ambitie van uitgekiend, geïntegreerd beleid en bijbehorende uitvoering te verwezenlijken.[40] Zo is SSR voor Nederlands al enige tijd een speerpunt – hetgeen ook te zien is in de uitgaven van het Stabiliteitsfonds – maar een beleidsstuk heeft lang op zich laten wachten.

Veel ambtenaren erkennen de plooibare focus van het Stabiliteitsfonds. Het toetsingskader is breed, beleidsstukken zijn vaag en er is te weinig strategische visie, zo luidt de kritiek.[41] Bovendien is het fonds vraaggestuurd; de betrokken ambtenaren voelen zich dus afhankelijk van de beperkte hoeveelheid voorstellen die door derden wordt aangedragen. Voorstellen zijn vanwege de vage criteria vaak moeilijk te weren. Sommigen menen dat het fonds hiermee vervalt tot een rommelpot. Anderzijds is men huiverig het fonds dicht te timmeren met regels en richtsnoeren.[42] Het fonds moet flexibel genoeg zijn om in te springen op nieuwe ontwikkelingen en moet zich laten leiden door lokale noden, niet door vooraf vastgestelde kaders uit Den Haag.

Hoewel dat niet altijd in de officiële stukken te zien is, worden in de praktijk wel accenten geplaatst binnen de brede geografische en thematische kaders van het fonds. Zo liggen sommige landen wel in een prioritaire regio, terwijl er niet of nauwelijks geld uit het fonds wordt besteed. Te denken valt aan Ethiopië, Albanië, Rwanda of Oeganda. Ook thematisch is de feitelijke focus nauwer afgebakend dan het toetsingskader. Reeds eerder bleek dat aan de veiligheidssector en ontmijning veel meer wordt uitgegeven dan aan vredesonderhandelingen of vredesopbouwprojecten. Ook de ervaring met bepaalde uitvoerende organisaties speelt een rol bij de beoordeling, hoewel dat niet in de genoemde kaders is opgenomen.[43] Eén van de direct betrokkenen sprak zelfs van een 'informele consensus' met betrekking tot de wensen en prioriteiten van de Commissie Stabiliteitsfonds.[44] Een dergelijke consensus is moeilijk aantoonbaar of tastbaar te maken, maar het patroon van financieringen bevestigt de indruk dat het ministerie binnen de in 2004 en 2005 geldende beleidskaders – die rijkelijk breed waren – een nauwer afgebakende focus had. Ook de beperkte toestroom van projectvoorstellen heeft hier waarschijnlijk een rol gespeeld.

***Beoordeling van beleidsrelevantie***

Als evaluatoren verlaten wij ons op de formele kaders van het fonds. Op basis van deze stukken is het tamelijk lastig een project of projectvoorstel irrelevant te verklaren. Op hieronder beargumenteerde wijze delen wij de activiteiten in vier categorieën in: niet relevant, minder relevant, relevant en heel relevant. Slechts drie gevallen (0,2 procent van de uitgaven) plaatsen wij onder de eerste noemer: een studiebezoek van hoge Argentijnse politiefunctionarissen aan Nederland, een kleine wapens project dat zich richt op lobby en bewustwording in Argentinië en een kleine wapens project in Rio de Janeiro, Brazilië. Dit zijn losstaande projecten, buiten de prioritaire regio's die niet goed aansluiten bij het toetsingskader van het fonds of bij de teneur van een toonaangevend beleidsstuk als 'Aan

[39] Dit kwam naar voren in commentaar op een eerdere versie van dit rapport.
[40] Deze conclusie werd recentelijk ook getrokken in Beijnum, M. van en L. van de Goor (2006) en wordt bijvoorbeeld ook als probleem genoemd in de landenstrategie voor Afghanistan (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2006, p 22).
[41] Interview 15, 19, 26, 28, 29 en 59.
[42] Interview 9, 18 en 59.
[43] Interview 59.
[44] Interview 6.

Elkaar Verplicht'. In het eerste geval gaat het overigens enkel om de restfinanciering van een Vredesfondsproject dat per 2004 naar het Stabiliteitsfonds werd overgeheveld.

Daarnaast zijn er vierenvijftig gevallen (27 procent van de bestedingen) die wij als *minder relevant* aanmerken. Al deze activiteiten zijn te verdedigen, maar roepen wel enige vraagtekens op. In deze categorie scharen wij ten eerste de activiteiten die zich richten op beleidsvorming. Zoals hierboven reeds gemeld zou het fonds ons inziens een operationele focus moeten hebben. Wij betwisten niet het nut van onderzoeken, beleidsgerichte publicaties en conferenties ten behoeve van gezamenlijke beleidsontwikkeling, aangezien dit veld zowel conceptueel als qua uitvoering in de kinderschoenen staat, maar het Stabiliteitsfonds zou hier niet de financieringsbron van moeten zijn. Dat geldt zeker voor de bijdragen aan de Fragile State Group en het Conflict Peace and Development Cooperation (CPDC) netwerk van de OESO, aangezien dit eigenlijk Nederlandse lidmaatschapsgelden zijn.

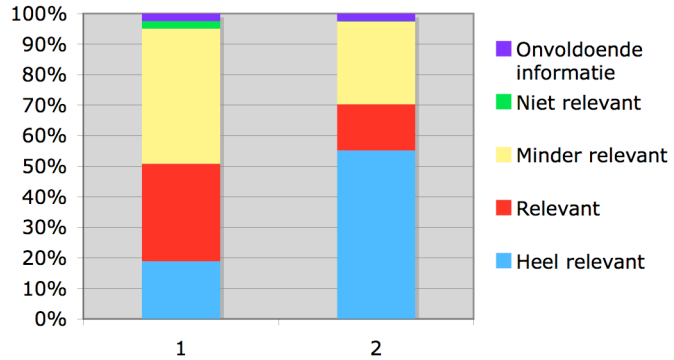
Ook activiteiten die buiten de prioritaire regio's plaatsvinden, min of meer losse interventies zijn èn geen dwingende thematische reden hebben – bijvoorbeeld in verband met de internationale kleine wapens discussie – beoordelen wij als minder relevant. Te denken valt aan ontmijning in landen als Angola of Mozambique en wapenvernietiging in de Oekraïne. Ook de training van Irakese functionarissen op het gebied van strafrecht plaatsen wij onder deze noemer, omdat het gaat om relatief losstaande trainingen, die geen directe relatie hebben met de voormalige Nederlandse militaire operatie in Irak. Versterking van de Irakese politie in het operatiegebied Al Muthanna beschouwen wij om die reden wel als relevant.

Typische vredesopbouwactiviteiten door NGO's categoriseren wij ook als minder relevant. Geheel los van de kwaliteit van deze projecten stellen wij vast dat het fonds in beginsel niet voor NGO's is bedoeld. Bovendien is er meestal geen samenhang met andere Nederlandse interventies. Het is een bonte verzameling van kleinschalige projectjes in verschillende delen van de wereld. Een deel van deze projecten kwam uit één van de voorlopers van het fonds en moest ergens worden ondergebracht. Het gaat hier dus om relatief weinig geld en grotendeels om aflopende projecten.

Ten slotte zijn er drie projecten in Afghanistan – de politietraining door het PRT in Baghlan, de vrouwenkliniek van de International Security Assistance Force (ISAF) en een counternarcotica project – die wij als minder relevant beoordelen. Dit wordt in hoofdstuk 4 verder toegelicht.

Ongeveer een vijfde van de activiteiten (drieëntwintig) beoordelen wij als *heel relevant*. Deze initiatieven zijn typerend voor het bestaansrecht van het Stabiliteitsfonds. Zij vinden plaats in de prioritaire regio's, richten zich op thema's die binnen hun context van groot belang zijn en zijn ingebed in de bredere internationale interventies in de betreffende landen. De financiering van politieke onderhandelingen, waarnemingsmissies en de vredesoperatie van de Afrikaanse Unie (AU) in Soedan horen in deze groep. Ook het Kosovo Protection Corps – een initiatief waarin UCK[45] rebellen worden ingezet voor wederopbouw in etnisch gemengde gebieden – en DDR programma's in Afghanistan zijn typerend voor de doelstelling van het Stabiliteitsfonds. Hetzelfde

**Figuur 3.3: Relevantie (in bedragen en aantal projecten)**




**Uitgesplistst naar aantal projecten (1) en bestedingen (2)**

[45] UCK staat voor Ushtria Çlirimtare e Kosovës.

geldt voor het MDRP en een aantal initiatieven in de Grote Meren regio die met dit demobilisatie en reïntegratie programma samenhangen. Projecten die uitdrukkelijk bedoeld waren om de Nederlandse militaire interventie in Afghanistan te complementeren rekenen wij ook tot deze groep. Het opknappen van de kazerne van het Afghaanse leger in Baghlan was bijvoorbeeld essentieel voor de militaire presentie van de Afghaanse overheid in het gebied van de Nederlandse PRT. Ten slotte is er één project dat niet expliciet verbonden is aan de prioritaire regio's, maar naar ons oordeel wel heel relevant is: het project van het United Nations Development Programme (UNDP) dat de verschillende organen van de Afrikaanse Unie ondersteunt bij hun ambities op het gebied van conflictpreventie, regionale veiligheid en vredeshandhaving. Omdat de categorie 'heel relevant' relatief veel kostbare DDR en SSR initiatieven – waaronder het MDRP – omvat, zijn deze vijfentwintig activiteiten in financiële termen goed voor meer dan de helft van het Stabiliteitsfonds.

De rest van de activiteiten (totaal negenendertig; 15 procent van de uitgaven) beschouwen wij als gewoon *relevant*. Hierin vallen alle interventies binnen de prioritaire regio's die binnen de thema's van het fonds vallen, maar niet het predikaat 'heel relevant' verdienen. Ook initiatieven buiten de vier prioriteitsgebieden, maar die vanwege hun merites nauw bij het fonds aansluiten, vallen in deze categorie. De vredesscholen in Ghana (KAIPTC) en Mali (EMP) en de training van Afrikaanse militaire waarnemers zijn een schoolvoorbeeld voor de ambitie van het fonds om de Afrikaanse capaciteit voor vredeshandhaving te versterken. Ook de geïntegreerde waarnemingsmissie in Colombia en interventies in Irak die direct gelieerd waren aan de Nederlandse missie in Al Muthanna plaatsen wij onder deze noemer. Tenslotte gaat het hier om activiteiten die vanuit een thematische invalshoek onontbeerlijk zijn. De projecten van Saferafrica die de kleine wapens agenda in heel Afrika – dus ook buiten de Hoorn en de Grote Meren – probeert om te zetten van retoriek in concrete actie horen hierbij, net als het initiatief van het VN Department of Peacekeeping Operations (DPKO) om vredesoperaties meer gendersensitief te maken.

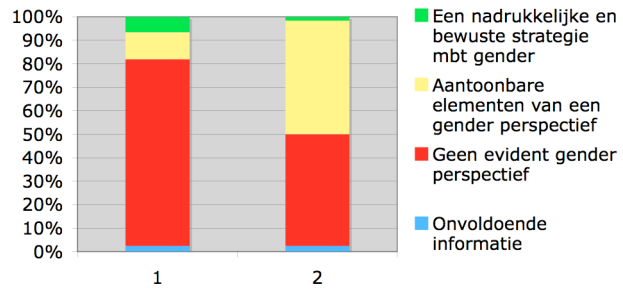
Kort samengevat (zie ook figuur 3.3), is ruim de helft van de financieringen relevant. Deze activiteiten zijn goed voor 70 procent van het budget. Bij ruim 40 procent van de activiteiten (ruim een kwart van de bestedingen) zijn vraagtekens te plaatsen, maar slechts een zeer kleine minderheid is niet relevant.

***Gender***

Naast deze algemene overwegingen met betrekking tot beleidsrelevantie is ons gevraagd specifiek te kijken naar genderaspecten. Deze spelen geen grote rol binnen het Stabiliteitsfonds (zie figuur 3.4). Slechts bij acht activiteiten (1,6 procent van de uitgaven) was een expliciete genderdoelstelling of –strategie aanwezig die een rol van belang speelde. De helft van deze activiteiten was sterk gericht op onderzoek, lobby of beleidsontwikkeling. Te denken valt aan het eerder genoemde initiatief van DPKO om genderadviseurs te betrekken bij vredesmissies om Resolutie 1325 handen en voeten te geven.

Bij een iets grotere groep (veertien) was wel iets van een genderperspectief aanwezig, maar was onvoldoende bewijs om de activiteit als gendersensitief aan te merken. Zo waren er een aantal projecten waarin met lokale vrouwenorganisaties werd samengewerkt of was er een afgebakend onderdeel van het programma – bijvoorbeeld een workshop – die specifiek over vrouwen ging. Reden dat deze categorie in financiële termen vrij groot is, is dat ook de 53 miljoen van het MDRP in deze categorie valt. Dit demobilisatie en reïntegratieprogramma streeft wel naar een genderstrategie en

**Figuur 3.4: Gender perspectief**




**Mate waarin Stabiliteitsfondsactiviteiten blijk geven van een gender perspectief, uitgesplitst naar aantal projecten (1) en bestedingen (2)**

speciale aandacht voor vrouwelijke strijders, maar een publicatie over dit onderwerp laat zien dat vrouwen nog relatief weinig profijt van het programma hebben en dat de betrokken partijen nog niet of nauwelijks een operationele genderstrategie hebben.[46] Hoofdstuk 5 gaat hier verder op in.

Bij ruim 80 procent van de activiteiten (goed voor de helft van de gelden) kon geen noemenswaardige gendercomponent worden ontdekt. Dat wil vanzelfsprekend niet zeggen dat gender hier geen rol speelt – man-vrouw relaties en bijbehorende noden, rollen en perspectieven zijn immers (vrijwel) altijd aanwezig – maar in de voorstellen, correspondentie en rapportages werd niet of nauwelijks aan het onderwerp gerefereerd.

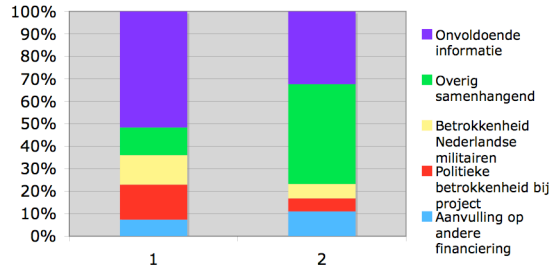
Ook uit interviews blijkt dat gender geen belangrijke rol speelt bij de beoordeling van projecten. Een kleine groep windt zich erover op dat er ondanks Nederlandse beleidsambities 'geen moer' is gebeurd op dit vlak, ook niet na de kritiek die werd geuit in de evaluatie van het Vredesfonds in 2004.[47] Anderen zien gender als één van de vele ontwikkelingsdogma's die in crisissituaties nu eenmaal niet altijd te hanteren zijn.[48] De mate waarin gender bij het Stabiliteitsfonds het onderspit delft rijmt niet met Veiligheidsraadresolutie 1325, het daarmee samenhangende Nederlandse beleid en het toetsingskader van het Stabiliteitsfonds.

***Een geïntegreerde aanpak***

Hoewel het Stabiliteitsfonds is geïntroduceerd als baken van een geïntegreerde benadering van vrede, veiligheid en ontwikkeling, vinden veel van de betrokkenen dat het fonds in veel opzichten nog een weinig samenhangende projectenpot is. De inslag is te projectmatig[49] en er is onvoldoende lange termijn visie.[50] Er wordt nog wel eens aan het Stabiliteitsfonds gerefereerd als ware het beleid, maar in feite is het weinig meer dan een budgetlijn, zo luidt de kritiek. Het is op zijn best een 'samenraapsel van thematische strategieën'.[51] Dit bevestigt onze bovenstaande vaststelling dat het fonds niet of nauwelijks heeft beschikt over een helder beleidskader.

Een geïntegreerde aanpak heeft echter meer om het lijf dan beleidsstukken en strategieën. Samenhang van Stabiliteitsfondsprojecten met andere Nederlandse interventies vereist immers niet alleen adequate consultatie bij de goedkeuring, maar ook tijdens de uitvoering. In veel gevallen lijkt het er echter op dat de aandacht van Buitenlandse Zaken verslapt als het jawoord gegeven is. 'Monitoring en evaluatie zijn een probleem,' gaf één van de betrokken ambtenaren toe. 'We zijn goed in het bijhouden van bonnetjes, maar hoe de feitelijke uitvoering verloopt en of het project in de praktijk veel verschil maakt weten we vaak niet.'[52] Anderen maakten opmerkingen van gelijke strekking[53] en ook de dossiers weerspiegelen dit: vele pagina's gaan over regels, normen en procedures, terwijl de inhoud van het project en wat er in het veld gebeurt vaak heel beknopt aan bod komen. Rapportages geven vaak geen gedegen inzicht over resultaten. De meeste dossiers geven echter geen blijk van een kritische behandeling van de rapportages door Buitenlandse Zaken, zoals wel zou mogen worden verwacht wanneer rapportages onder de maat blijven. Één van de betrokken ambtenaren merkt op dat het

**Figuur 3.5: Verband met andere Nederlandse interventies**




**Uitgesplitst naar aantal projecten (1) en bestedingen (2)**

[46] Schroeder (2005).
[47] De citaat komt uit interview 28. Ook in andere interviews (11 en 19) werd echter onderschreven dat gender een ondergeschoven kindje is. Voor de evaluatie van het Vredesfonds, zie Klem en Frerks (2004).
[48] Interview 21 en 35.
[49] Interview 9, 24 en 19.
[50] Interview 24.
[51] Interview 56.
[52] Interview 10.
[53] Interview 29, 30 en 47.

beoordelingsformulier vaak enkel wordt voorzien van de opmerking 'rapp akk' of zelfs alleen 'akk'.[54] Veel dossiers bevestigen dit beeld, maar er zijn ook goede voorbeelden. Zo wordt in de dossiers op het vlak van ontmijning wel uitgebreid stilgestaan bij de projectuitvoering. Ook de beheersmatige monitoring kampt overigens met problemen. Mede omdat het fonds door verschillende directies wordt beheerd, is er niet altijd een accuraat en actueel overzicht van alle projecten. Een exact inzicht in de uitgaven over 2004 en 2005 bleek slechts met grote moeite boven water te krijgen. Bij een dergelijke werkwijze is het lastig voor te stellen hoe een geïntegreerde benadering gestalte kan krijgen.

Op uitvoeringsniveau komt een iets ander plaatje naar voren. In ongeveer de helft van de Stabiliteitsfondsprojecten (goed voor ruim 30 procent van de bestedingen) hebben wij in de dossiers geen betekenisvolle samenhang met andere Nederlandse interventies kunnen vinden. In het resterende deel is wel aantoonbare samenhang met andere Nederlandse interventies. Deze groep hebben wij in drie categorieën ingedeeld (zie figuur 3.5).

Tien financieringen (11 procent van de uitgaven) waren uitdrukkelijk bedoeld om lopende activiteiten aan te vullen. Het gaat hier met name om additionele steun aan of flankerende projecten van het MDRP, en de vredesmissies in de DRC en Soedan (MONUC[55] en AMIS). Met deze extra interventies werd geprobeerd ontstane tekortkomingen op te lappen. Bij een tweede groep activiteiten (negentien; 6 procent van de uitgaven) was Nederland politiek betrokken. Het gaat hier veelal om beleidsontwikkeling of conferenties over kleine wapens, waarbij Nederland als politieke aanjager of voortrekker optrad. De diplomatieke betrokkenheid bij de vredesonderhandelingen van Soedan en de 'Group of Friends' van het Grote Meren gebied zijn andere voorbeelden. Gelden uit het fonds dienden ter ondersteuning van deze inzet. Het gaat hier verder om conferenties en overleggen waar Nederland niet alleen geld aan gaf, maar ook zelf aan deelnam. Ook projecten waar ambtenaren van het ministerie in de adviesraad van het project zitting hebben rekenen wij tot deze categorie. Ten derde zijn er zestien activiteiten (6 procent van de uitgaven) die direct samenhangen met de uitzending van Nederlandse militairen. De meerderheid van deze projecten valt in de categorie SSR en vond plaats in Baghlan (Afghanistan) en Al Muthanna (Irak). Ondersteuning van het lokale leger en de politie en inzameling van wapens in deze gebieden zijn typerende voorbeelden. In deze categorie vallen ook projecten die samenhangen met kleinschalige personele uitzending. Zo werden Nederlandse soldaten (deels buiten actieve dienst) gestationeerd bij de vredesschool in Mali en bij het International Military Advisory Team in Soedan.

Er is weinig verschil tussen projecten in de prioritaire regio's en interventies daarbuiten wat betreft de samenhang met andere Nederlandse interventies. Wel valt op dat in de prioritaire regio's veel projecten in de eerste categorie (aanvulling op eerdere financiering) vallen, terwijl de tweede groep (politieke betrokkenheid) in andere gebieden veel voorkomt. Dat projecten samenhangen met andere Nederlandse interventies op militair, politiek of financieel vlak is gezien het streven naar een geïntegreerde aanpak positief. Het zegt echter nog niet veel over het bestaan van een geïntegreerde strategie of de mate van samenhang tussen verschillende interventies. In de verdiepende hoofdstukken over Afghanistan en het MDRP gaan wij hier verder op in.

***Ontmijning en kleine wapens***

De thema's ontmijning en kleine wapens vereisen specifieke aandacht wanneer het gaat om geïntegreerd beleid. Beiden werden bij het Stabiliteitsfonds ondergebracht om het fonds wat meer volume te geven en vanwege het inhoudelijke verband tussen deze beide thema's en het fonds als geheel. Financiering ten behoeve van ontmijning komt sterk overeen met het medefinancieringskanaal. Het gaat om doorlopende steun aan een relatief kleine club VN organisaties en NGO's die in een afgebakende groep landen mijnen en blindgangers opsporen en vernietigen. Daarnaast wordt veelal gewerkt aan markering van mijnenvelden, bewustwording en capaciteitsopbouw, zodat lokale instanties zo snel mogelijk het werk kunnen overnemen. Hoewel ook bij kleine wapens aandacht is voor inzameling, vernietiging en soms stabilisering, ligt het accent hier ook op lobby en beleidsbeïnvloeding. Druk zetten op overheden om VN afspraken na te leven en strengere

[54] Interview 12.
[55] MONUC staat voor Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo

controle op wapenhandel en –bezit uit te oefenen is een veel voorkomende activiteit bij kleine wapens projecten die uit het Stabiliteitsfonds zijn betaald.

Beide beleidsvelden zijn illustratief voor de noodzaak tot geïntegreerd beleid. Zo hangt ontmijning nauw samen met wederopbouwprocessen, de terugkeer van vluchtelingen, de inzet van ex-strijders (als mineur) en de politieke kant van een vredesproces (deëscalatie en vertrouwenswekkende maatregelen). De kleine wapenproblematiek kan niet los gezien worden van oorlogseconomieën, de demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders en het statelijk herstel van een geweldsmonopolie.

Ondanks deze evidente raakvlakken, zijn zowel kleine wapens als ontmijning grotendeels losse koninkrijkjes binnen het Stabiliteitsfonds gebleven. Dit geldt zowel voor het beleid als voor de gefinancierde projecten. Slechts drie projecten (een vijfde van alle kleine wapensprojecten) en 7 ontmijningsprojecten (een derde) vonden plaats in de prioritaire regio's. Wij schrijven dit toe aan de thematische, financiële en institutionele scheidslijnen waarmee beide domeinen omringd zijn.[56] Beide thema's beschikken over een eigen richtsnoer, respectievelijk € 12,6 mn en € 2,3 mn per jaar. Binnen Buitenlandse Zaken horen ze bij aparte beleidsafdelingen: de operationele kant van ontmijning ligt bij Humanitaire Hulp (DMV/HH), internationale politieke ontwikkelingen met betrekking tot ontmijning en het thema kleine wapens liggen bij wapenbeheersing en wapenexportbeleid (DVB/WW) en het gelieerde veld van DDR ligt bij Vredesopbouw en Goed Bestuur (DMV/VG). Internationaal zijn zowel kleine wapens als ontmijning afgebakende politieke processen met hun eigen conferenties, verdragen en institutionele structuur, waarbinnen Nederland een nadrukkelijke rol speelt. Voor kleine wapens en ontmijning is er relatief weinig veranderd met de oprichting van het Stabiliteitsfonds. De betreffende afdelingen maken hun beleid en proberen hun projecten uit te zetten volgens de aloude thematische logica. Dat dit nu grotendeels[57] uit het Stabiliteitsfonds wordt betaald heeft in veel gevallen niet geleid tot inhoudelijke integratie. Beleidsmedewerkers die zich met kleine wapens bezig houden zien het fonds als obstructief, omdat de besluitvorming over hun thema nu bij de Commissie Stabiliteitsfonds is komen te liggen, terwijl de politieke, beleidsmatige en inhoudelijke betrokkenheid bij de afdeling ligt.[58] Tegelijkertijd is de Commissie Stabiliteitsfonds afhankelijk van de voorstellen die de verantwoordelijke directies ontvangen van uitvoerende organisaties. Dit beperkt de geografische en inhoudelijke sturing.

Er lijkt in dit verband echter een beginnende trendbreuk te zijn. De 'ontmijningswereld' ziet het ruimen van mijnen steeds minder als een technische klus die zonder omzien uitgevoerd moet worden. Er wordt gepleit voor een ontwikkelingsperspectief, waarbij ontmijningsactiviteiten aansluiting dienen te zoeken bij lokale prioriteiten, wederopbouwprocessen en bestuurlijke structuren.[59] Ook op het gebied van kleine wapens zijn dit soort voorbeelden te noemen. Zo wordt het Nairobi protocol[60] in verband gebracht met vredesprocessen en demobilisatie in de Hoorn en de Grote Meren regio. Ook bij Buitenlandse Zaken zijn deze trends waarneembaar. Zo pleit de voor kleine wapens verantwoordelijke directie (DVB/WW) nadrukkelijk voor aansluiting bij nationale ontwikkelingsstrategieën (PRSP's[61]), processen van vredesopbouw, de hervorming van de veiligheidssector en de inzet van vredesmissies.[62] Inhoudelijk lijken er dus geen grote obstakels te zijn; dat er in het verleden weinig is gebeurd heeft waarschijnlijk vooral te maken met de institutionele, bureaucratische en persoonlijke dynamiek. Wel is opvallend dat de kamerbrief over de oprichting van het Stabiliteitsfonds de nadruk legde op de inzameling en vernietiging van kleine wapens, terwijl vanuit een geïntegreerde aanpak juist ook minder tastbare interventies – bijvoorbeeld het formuleren van nationale strategieën – in de rede liggen.

[56] Dit kwam ook naar voren in interview 15, 19 en 29.
[57] Naast het Stabiliteitsfonds wordt ook uit andere bronnen, zoals het POBB, steun gegeven aan kleine wapens projecten.
[58] Interview 22 en 23.
[59] Interview 13 en dossiers van de betreffende activiteiten.
[60] Het Nairobi is een regionaal initiatief van de landen in de Grote Meren regio en de Hoorn om de problematiek van kleine wapens aan te pakken.
[61] PRSP staat voor Poverty Reduction Strategy Paper.
[62] Interview 22, 23 en 24.

***Samenwerking met Defensie***

De betrokkenheid van Defensie bij een financieringsinstrument als het Stabiliteitsfonds was een novum. Het departement brengt zijn eigen projectvoorstellen in bij de Commissie Stabiliteitsfonds. Tien daarvan zijn ook gehonoreerd. Dat waren vooral projecten in de operatiegebieden Al Muthanna (Irak) en Baghlan (Afghanistan), maar ook de internationale militaire trainingscyclus in Afrika (RECAMP), luchttransport van Afrikaanse troepen ten behoeve van de vredesmissie in Darfur en het trainen van Afrikaanse militaire waarnemers. Samen waren deze projecten in 2004 en 2005 goed voor iets meer dan zeven ton, wat nog geen procent van het totale fonds was. Ook bij sommige projecten die niet door Defensie waren ingediend was het ministerie betrokken. Zo werden militaire experts uitgezonden ter ondersteuning van het Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Ghana en de waarnemingsmissies Verification and Monitoring Team (VMT) en Joint Military Commission (JMC) in Soedan.

Minder dan een tiende van de voorstellen die in 2004 en 2005 werden goedgekeurd was dus van Defensie afkomstig. Een deel van die voorstellen leidde tot stevige discussie. Twee activiteiten van de PRT in Baghlan waren reeds gestart voordat Buitenlandse Zaken zich akkoord had verklaard. Ook het niet gehonoreerde voorstel van Defensie om afgestoten vrachtwagens aan behoeftige landen te doneren was controversieel. Nader onderzoek in het geval van Afghanistan wees uit dat het transport duurder was dan het lokaal aanschaffen van vrachtwagens. Dat laatste zou bovendien het onderhoud en de duurzaamheid ten goede komen. Ook waren er principiële bezwaren tegen het 'rondpompen van belastinggeld' door Buitenlandse Zaken te laten betalen voor de vrachtwagens van Domeinen (Ministerie van Financiën) die al eerder waren afgestoten door Defensie.[63] Driemaal werd wel overgegaan tot de levering van auto's: aan Burundi, Sierra Leone en Irak. De levering van waterwagens aan de Irakese grenspolitie was een initiatief van Defensie. Ook de vrachtwagens die aan een politieproject in Burundi werden geschonken bestonden uit oud Defensiematerieel dat door Domeinen werd verkocht. In Sierra Leone werden op basis van lokale noden voertuigen aangekocht: hierbij was dus geen voormalig Defensiematerieel betrokken.

De verschillende insteek van Defensie en Buitenlandse Zaken in de vrachtwagenkwestie staat niet op zich. De institutionele cultuur, analyses en handelswijzen van beide departementen verschillen nog steeds enigszins. Beide ministeries zijn in beginsel tevreden over de toegenomen discussie, samenwerking en wederzijds begrip, maar ook wederzijdse kritiek blijft veel voorkomen. Zo zijn veel ambtenaren van Buitenlandse Zaken kritisch over de inbreng van Defensie – zowel qua discussie als qua voorstellen – in de Commissie Stabiliteitsfonds. Defensie is zich in hun ogen nog onvoldoende bewust van wat ontwikkelingssamenwerking anno 2006 inhoudt. Toonaangevende begrippen als lokale inbedding, ownership en duurzaamheid zien zij nog onvoldoende verdisconteerd in de inbreng van Defensie.[64] Ook de rapportage en verantwoording van gelden laat vaak veel te wensen over. Uit de dossiers blijkt inderdaad dat de rapportage van Defensie in de regel nogal beknopt is. In het ergste geval bleef het bij een tabelletje met een verantwoording van de gemaakte kosten.

Andersom is er ook kritiek. De meeste vertegenwoordigers van Defensie beklaagden zich in interviews over de vele regeltjes van Buitenlandse Zaken. 'Ontwikkelingssamenwerking heeft zo'n fantastische lijst van criteria,' zei één van hen met enige spot.[65] 'Als een land daaraan voldoet hoeven we het allemaal al niet meer te doen.' Buitenlandse Zaken is niet altijd even consequent, er zijn veel bureaucratische belemmeringen en ambtenaren neigen naar risicomijdend gedrag, zo legden anderen uit.[66] Ambtelijke stroperigheid en tegenwerking kan soms veel vertraging opleveren.[67]

De departementen zijn het over de status van Defensie in de Commissie Stabiliteitsfonds niet eens. Defensie is geen volwaardig lid, zo lang het departement – los van de salarissen van uitgezonden personeel – niet zelf een financiële bijdrage levert, zo melden de mensen

[63] Interview 7 en 15, almede de betreffende dossiers.
[64] Interviews 7, 10, 15, 19, 20 en 21.
[65] Interview 34.
[66] Interview 31, 35 en 38.
[67] Interview 3.

die bij de oprichting van het fonds betrokken waren.[68] Defensie beschouwt zichzelf echter wel als volwaardig lid[69] en ook de Wederopbouwnotitie spreekt over 'participatie van Defensie in het Stabiliteitsfonds'.[70] Daarbij ligt voor het departement de nadruk op het verkrijgen van goedkeuring voor de eigen projectvoorstellen, zo blijkt uit de interviews. Een enkeling sprak zelfs van een 'catalogusbenadering'[71], maar dat is niet de insteek van het departement als geheel.

Deze kritische kanttekeningen laten onverlet dat zowel Buitenlandse Zaken als Defensie in essentie positief zijn over de nauwere samenwerking. De gezamenlijke aanpak van beleid (zoals de Wederopbouwnotitie) en instrumenten (zoals het fonds) wordt in beide ministeries als heel belangrijk gezien. Bovendien begint deze samenwerking zijn vruchten af te werpen: er komt meer kennis van elkanders opvattingen en werkpraktijk en samenwerking begint soepeler te lopen, zo blijkt uit vrijwel alle relevante interviews. Dat geldt met name voor de directies die relatief dicht bij het andere ministerie staan: zo lijkt Defensie positiever over bijvoorbeeld DVB, dan over de DGIS sector[72], terwijl Buitenlandse Zaken optimistischer is over Hoofddirectie Algemene Beleidszaken (HDAB) dan over de Directie Operaties.

Dat de relatie tussen Defensie en Buitenlandse Zaken de afgelopen jaren is verbreed en verdiept is een gevolg van de mondiale en Nederlandse ontwikkelingen die wij in hoofdstuk 2 schetsten. Het Stabiliteitsfonds is niettemin een katalysator geweest. Het heeft geleid tot meer discussie en meer concrete ervaring met gezamenlijke projecten en het is een instrument geweest om een meer tastbare invulling te geven aan de ambities op het vlak van wederopbouw en SSR. Zoals reeds genoemd in het vorige hoofdstuk is er naast de SMO en de Commissie Stabiliteitsfonds, ook een SVW, een SSR Team, een pool van politiek adviseurs, een militair adviseur voor de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en een Ontwikkelingsadviseur bij Defensie. Deze veelheid aan instanties komt niet voort uit een *grand design*, maar is gaandeweg gegroeid. Aldus de toenmalige ambtelijke leiding: 'Iedere instelling had z'n rationaal, maar of dat voor het totaal ook gold? Ik hoopte dat dat met de tijd wel in orde zou komen.'[73]

De enigszins ingewikkelde overleg architectuur is om die reden niet altijd efficiënt. 'Er waren voorstellen die door de SVW, de SMO, de minister en de Commissie Stabiliteitsfonds werden besproken,' legde één van de betrokkenen uit.[74] En toen moest er nog een beoordelingsmemorandum worden opgesteld dat de lijn in moest. Moet je echt in al die fora met hoge mensen praten? Dat moet beter, dat weten we, en daar wordt aan gewerkt.' Ook anderen spreken van een 'gebrek aan regie en duidelijkheid'.[75] Als je met al die partijen gaat praten, krijg je 'vijf verschillende verhalen.'[76] Op hogere ambtelijke niveaus is men er echter huiverig voor om de verschillende overleggen op schop te nemen: 'Structuren zijn altijd deficiënt.' Het heeft weinig zin om uitgebreid te gaan nadenken over onze eigen structuren, zo is de boodschap in deze echelons. Concrete problemen moeten we aanpakken, zonder gelijk de hele structuur te reorganiseren.[77]

Samenvattend zien we dat de betrokkenheid van Defensie bij het Stabiliteitsfonds financieel niet groot is: de ingediende projecten waren goed voor zeven ton. Niettemin wordt de deelname van Defensie in de Commissie Stabiliteitsfonds door beide departementen als een grote stap vooruit gezien. Dogma's, culturen en benaderingen verschillen nog altijd vrij veel, en de wederzijdse kritiek is dan ook niet van de lucht, maar verdieping en verbreding van de relatie tussen de twee departementen wordt als de enige weg vooruit gezien. Wat dat betekent met betrekking tot beleid, overlegstructuren en de inzet van mensen en middelen is nog onderwerp van debat.

[68] Interview 7 en 30.
[69] Commentaar Defensie op eerdere versie van dit stuk.
[70] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005), p. 37.
[71] Interview 34.
[72] DGIS staat voor Directoraat Generaal Internationale Samenwerking.
[73] Interview 30.
[74] Interview 28.
[75] Interview 15 en 25.
[76] Interview 25.
[77] Interview 9 en 29.

***Particuliere organisaties***

Dat het Stabiliteitsfonds (met uitzondering van kleine wapens en ontmijning) buiten bereik van NGO's is gehouden heeft Nederlandse NGO's niet in de problemen gebracht. Voor deze evaluatie zijn slechts drie organisaties geïnterviewd, maar die gaven allemaal aan dat financiering uit het Stabiliteitsfonds voor hen niet noodzakelijk is. Het MFS biedt in beginsel voldoende mogelijkheden. Aangezien het hier om meerjarige steun gaat die volgens een nogal gedetailleerde methodiek moet worden gepland en verantwoord, is de flexibiliteit echter niet heel groot. 'Er is weinig risicokapitaal,' aldus één van de organisaties.[78] Wie achter de schermen met politieke dialoog en vredesopbouw bezig is, kan onmogelijk van te voren de afloop voorspellen. Ook na afloop zijn effecten moeilijk inzichtelijk te maken en bij politiek controversiële projecten kunnen ook de hoge standaarden van transparantie niet altijd nageleefd worden. Hier ligt dus wel een gat, maar aangezien het op het eerste gezicht om een relatief kleine hoeveelheid activiteiten gaat en de betrokken NGO's aangeven dat er voldoende andere financiële bronnen zijn, geeft dit op zich geen aanleiding het Stabiliteitsfonds open te stellen voor NGO's.

Waar de geïnterviewde NGO's wel behoefte aan hadden was een grotere inhoudelijke betrokkenheid. Zij stelden vast dat het Stabiliteitsfonds geen grote bekendheid genoot. 'Het is een zwarte doos.'[79] Rapportage en transparantie waren onder de maat, zo vonden zij. 'Aan het eind van het jaar draait het ministerie een kassabon uit,' zo grapte één van hen[80], maar zo'n brief aan de kamer is nogal algemeen en vaag. 'Als je ziet welke eisen het ministerie aan onze rapportages stelt, dan is het nogal verrassend dat ze met overzichtje van een paar pagina's bijna 100 miljoen verantwoorden.'[81] Aanzienlijke bedragen worden onder kopjes als 'training' of 'vredesopbouw' gezet, zonder dat duidelijk wordt waar het om gaat. Ook wordt niet duidelijk wat de onderliggende strategie is en waarom ze doen wat ze doen. 'Het lijkt erop dat ze gewoon financieren wat er langs komt,' aldus één van de organisaties.[82] Hoewel wij deze laatste conclusie niet onderschrijven, is de kritiek met betrekking tot de rapportage wel gegrond. Het overzicht dat jaarlijks naar de Tweede Kamer wordt gestuurd is inderdaad nogal generiek en biedt weinig inzicht in de overwegingen die aan de financieringsbeslissingen ten grondslag lagen.

Oordelend over de inhoudelijke focus van het Stabiliteitsfonds brachten de geïnterviewde organisaties twee kritiekpunten naar voren. Ten eerste heeft het Stabiliteitsfonds een sterke statelijke focus. Het draait voor een groot deel om 'state security', in plaats van om 'human security'.[83] Ook het overlegforum 'de derde kamer' maakte deze observatie. Het lijkt Buitenlandse Zaken vooral te gaan om sterkere staten en herstel van het geweldsmonopolie.[84] Ten tweede zet het Stabiliteitsfonds niet in op conflictpreventie, maar op post-conflict interventies.[85] Waar de Britse overheid Conflict *Prevention* Pools heeft opgezet, wordt aan het Nederlandse fonds met name invulling gegeven vanuit wederopbouwbeleid. In de oprichtingsbrief aan de kamer wordt conflictpreventie weliswaar met klem genoemd, maar daar is het ook min of meer bij gebleven. In dit verband wezen de betrokken NGO's ook op de tegenstelling tussen het rapport van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) over fragiele staten (dat inzet op preventie) en de wederopbouwnotitie, die reactief is.[86] Buitenlandse Zaken onderkent de reactieve aard van het Stabiliteitsfonds, maar ziet dat niet als een probleem. Ook een solide wederopbouwproces is namelijk een vorm van preventie, aangezien veel landen na een kortstondige periode van vrede weer vervallen in gewapende strijd. Deze analyse is juist, maar dat neemt niet weg dat Buitenlandse Zaken sterk inzet op veiligheidsstructuren. Thema's als conflictpreventie en vredesopbouw zijn binnen het Stabiliteitsfonds nogal etatistisch vormgegeven en vrijwel geheel beperkt tot bestaande conflicthaarden.

Bij veel NGO's is het besef doorgedrongen, dat samenwerking met overheden cruciaal is, 'maar Buitenlandse Zaken lijkt vaak nog de illusie te hebben dat ze het wel zonder ons

[78] Interview 52.
[79] Interview 56.
[80] Interview 56.
[81] Interview 45.
[82] Interview 45.
[83] Interview 56.
[84] Derde Kamer (g.d.).
[85] Interview 45 en 56.
[86] Interview 56.

kunnen,' stelde één van de betrokkenen. Er zijn wel een aantal overleggen waar NGO's aanschuiven en het gaat beter dan een paar jaar geleden, zo vond men, maar Buitenlandse Zaken ziet NGO's nog te veel als een instrument van hun eigen beleid. Dat staat een goede dialoog in de weg. Tegelijkertijd staken de geïnterviewde organisaties de hand in eigen boezem. Niet alle NGO's hebben een even vakkundige en constructieve inbreng in deze overlegfora.

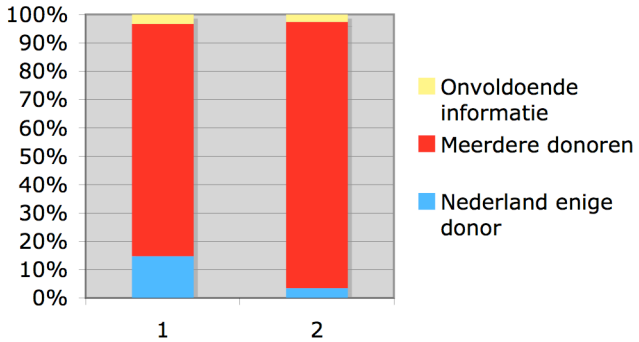
Interessant genoeg komt het sterkste pleidooi om het Stabiliteitsfonds open te stellen voor NGO's van Buitenlandse Zaken zelf. De betrokken ambtenaren komen er in verschillende landen achter dat NGO's soms cruciale taken vervullen die buiten het statelijk bereik liggen. Zo zijn civiele organisaties veelal onontbeerlijk bij de reïntegratie van ex-strijders in de civiele maatschappij. Ook op het gebied van SSR zijn voorstellen afgeketst die op zich wenselijk werden geacht, maar de toets niet doorstonden, omdat de activiteit door een NGO zou worden uitgevoerd.[87] Daarbij gaat het in de regel niet om Nederlandse organisaties, maar om internationale of lokale NGO's. Als de nood hoog is, wordt hiervoor soms wel een oplossing gevonden, bijvoorbeeld door met een tussenaannemer te werken: Buitenlandse Zaken financiert bijvoorbeeld UNDP en die betaalt de betreffende NGO.

Zowel vanuit het departement als vanuit de geïnterviewde organisaties klinkt dus de voorzichtige suggestie om een minder staatsgeoriënteerde benadering te kiezen. De mogelijkheid om NGO's te kunnen financieren hoort daarbij, maar beide partijen erkennen ook dat voor belangrijke interventies vaak wel alternatieven te vinden zijn. Wij sluiten ons bij deze teneur aan: het Stabiliteitsfonds hoeft zich niet nadrukkelijk op NGO's te gaan richten, maar iedereen zou er baat bij hebben als uitzonderingen mogelijk zijn als daar dwingende redenen toe zijn. Er zijn namelijk NGO's die belangrijke activiteiten willen uitvoeren, Buitenlandse Zaken wil ze financieren en kijkend naar de onderuitputting van het Stabiliteitsfonds is er geld beschikbaar. Ondersteuning van deze initiatieven stuit vooralsnog op juridische beperkingen. Of die beperkingen overwonnen kunnen worden kunnen wij niet beoordelen, maar het lijkt er niet op dat wat dit betreft het onderste uit de kan is gehaald. Wellicht zijn onder de noemer van het in 2006 geïntroduceerde subsidiekader *Strategic Alliance for International NGOs* (SALIN) mogelijkheden. Zoals verder toegelicht in het slothoofdstuk, pleiten wij er voor om onder strikte voorwaarden een uitzonderingsclausule in te stellen.

***Financiering in internationaal verband***

Nationaal geïntegreerd beleid voor vrede, veiligheid en ontwikkeling is mooi, maar heeft op zichzelf weinig zin. In geen van de landen waar het om gaat is Nederland een partij met doorslaggevende invloed. Het staande beleid om financieringen aan te laten sluiten bij internationale initiatieven is derhalve logisch en adequaat.

**Figuur 3.6: Alleen of multilateraal?**




**Uitgesplitst op basis van aantal projecten (1) en bestedingen (2)**

Zoals blijkt uit de figuur 3.6, wordt dit beleid vrijwel altijd nageleefd. Slechts in achttien gevallen was Nederland de enige geldschieter. In een aantal gevallen was die *alleingang* te verdedigen, omdat het Stabiliteitsfonds bewust werd ingezet om een niche te vullen. De donatie aan het International Action Network on Small Arms (IANSA), een mondiaal netwerk van NGO's voor lobby en bewustwording op het gebied van kleine wapens, is een voorbeeld. Twee belangrijke donoren van de organisatie – de Noorse en Britse overheid – trokken zich terug, ondanks

[87] Interview 25.

hun waardering voor IANSA's werk. Dat Nederland zijn steun wel doorzette was dus geen gebrek aan afstemming, maar een compensatie voor bezuinigingen. Zoals verder wordt besproken in hoofdstuk 4, valt ook een deel van de activiteiten van de Nederlandse PRT in Baghlan in deze categorie.

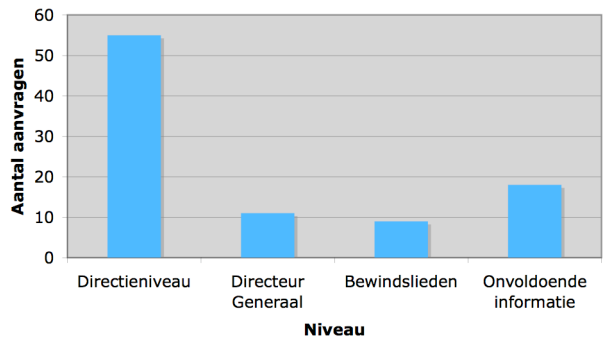
In het overgrote deel van de gevallen (100 van de 122) trad Nederland samen op met andere financiers. Soms vervulde Buitenlandse Zaken een voortrekkersrol en kreeg het andere donoren zo ver de Nederlandse financiering aan te vullen. Het MDRP is hier een voorbeeld van.

## 3.2 De beoordelingsprocedure en haar doelmatigheid

Aangezien het Stabiliteitsfonds zich op het kruisvlak van de traditionele domeinen van Buitenlands- en Defensiebeleid bevindt, is gekozen voor een onconventionele besluitvormingsprocedure. Een commissie werd opgezet waarin de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV), de Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF) en de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) zitting hebben. Ook de militair adviseur bij Ontwikkelingssamenwerking en de ontwikkelingsadviseur bij Defensie (sinds januari 2006) zijn soms aanwezig. Regiodirecties nemen deel indien de agenda daartoe aanleiding geeft. In het licht van de nieuwe aard van het fonds en de mogelijke politieke gevoeligheden wordt de Commissie Stabiliteitsfonds op hoog ambtelijk niveau voorgezeten, namelijk door de plaatsvervangend Directeur Generaal Politieke Zaken (plv DGPZ) en de plaatsvervangend Directeur Generaal Internationale Samenwerking (plv DGIS), hoewel de laatste soms afwezig is. Ten slotte nemen vertegenwoordigers van HDAB en Internationale Militaire Samenwerking (IMS), beide onderdeel van het Ministerie van Defensie, vaak deel aan de maandelijkse commissievergaderingen. Meestal is echter slechts één van hen aanwezig.[88] De commissie bediscussieert voorstellen die via één van de betrokken directies, één van de ambassades of via Defensie worden ingediend. Het fonds is immers vraaggestuurd: Buitenlandse Zaken steunt initiatieven die door derden worden geïnitieerd, zonder daarbij zelf het voortouw te nemen.

Twee medewerkers van DMV en DVB fungeren als secretariaat van de commissie. Naast de zuiver secretariële functie, dienen zij ook als eerste filter voor projectideeën. Voorstellen die bij voorbaat kansloos worden geacht sneuvelen dus al voordat zij formeel worden opgesteld en aan de commissie worden voorgelegd. Hierdoor is het niet mogelijk in deze evaluatie een gedegen overzicht te geven van afgewezen projecten. Indien een voorstel deze basale toets wel doorstaat, wordt de betreffende directie of ambassade gevraagd een Project Informatie Formulier (PIF) op te stellen. De commissie behandelt voorstellen op basis van deze samenvatting. Om de voorzitters van de commissie adequaat voor te bereiden, houden zij voorafgaand aan de commissievergadering overleg met het secretariaat.

**Figuur 3.7: Niveau van goedkeuring**




Nadat een projectvoorstel in de commissie is behandeld, treed het 'reguliere' proces in werking. De verantwoordelijke ambtenaar stelt een beoordelingsmemorandum ('bemo') op dat 'de lijn' in gaat en op de adequate ambtelijke niveaus wordt geaccordeerd. Hoewel de commissie formeel dient als voortraject, neemt zij *de facto* de essentiële beslissing: financieren of niet? In het bemo-traject worden de betrokken medewerkers geacht kritisch te kijken naar de verschillende aspecten van het voorstel – relevantie, haalbaarheid,

[88] Deze gegevens zijn gebaseerd op verslagen van de commissievergaderingen, met dank aan Kirstin van Wijk voor de compilatie van gegevens.

effectiviteit, doelmatigheid, duurzaamheid en dergelijke – maar de kogel is dan in de regel al door de kerk. Bemo's zijn niettemin tamelijk lijvige documenten waarin de context, beleidsrelevantie, projectlogica, budgettering, een appreciatie van strategie en risico's en afstemming met andere donoren aan bod komen. De dossiers wezen echter uit dat de behandeling van al deze issues niet altijd even gedetailleerd is als de veelheid aan kopjes doet vermoeden. Regelmatig wordt een issue afgedaan met de opmerking 'niet van toepassing' of een formulering die een open deur intrapt en weinig toegevoegde waarde heeft.

De definitieve beslissing tot financiering wordt genomen door de persoon die het bemo als laatste goedkeurt. In beginsel zijn dit de (plv)directeuren van de afdelingen DVB en DMV. Bij grote bedragen of politiek gevoelige projecten kunnen dit echter ook de (plv)DG's zijn of (één van) de twee ministers. Zoals blijkt uit figuur 3.7, kwam dit slechts in enkele gevallen voor.[89] Het hoogste bedrag dat op directieniveau werd afgetekend is ruim € 2 mn, een ontmijningsproject van de United Nations Mine Action Service (UNMAS) in Soedan. Soms werd ook bij relatief kleine projecten – € 120.000 voor training van Irakese politie en Nationale Garde – toestemming van hogere niveaus gezocht in verband met de gevoelige aard van de interventie. Tenminste zeven keer deed één van de bewindslieden voorafgaand aan de ambtelijke besluitvorming toezeggingen aan de betreffende organisatie. Interviews bevestigen dat dit met enige regelmaat voorkomt.[90] In die gevallen wordt de commissie ofwel overgeslagen of het voorstel wordt *pro forma* in de commissie ingebracht. Ook wanneer tijdens het vooroverleg met de plv DG's besluiten worden genomen, wordt de commissie in feite gereduceerd tot een rituele dans. Dat geldt in mindere mate ook voor de bemo's, hoewel daar nog een aantal detailbeslissingen – zoals de contractvorm en de indeling van de financiële overmakingen – worden genomen.

***Afwijkingen van de procedure***

Slechts in enkele gevallen werd van de procedure afgeweken. Indien dit gebeurde betrof het meestal een urgente interventie, waardoor men besloot niet de maandelijkse commissievergadering af te wachten en in overleg met beide plv DG's tot financiering overging. In een enkel geval lijkt in de bemo-fase een ongebruikelijke procedure te zijn gehanteerd, aangezien de bemo's ontbraken in de betreffende dossiers. Dit kan ook ambtelijke slordigheid zijn.

Zoals eerder gemeld, zorgden twee projecten van Defensie in de Afghaanse provincie Baghlan voor enige ophef. Aangezien de besluitvorming te lang op zich liet wachten was de commandant ter plekke overgegaan tot projectuitvoering. Buitenlandse Zaken werd hiermee voor het blok gezet, aangezien de projecten niet meer terug te draaien waren terwijl het financieringsbesluit nog moest vallen. Zeker toen dit ten tweede male gebeurde, maakte het ministerie fel duidelijk dat het niet langer akkoord zou gaan met deze handelswijze.[91]

Met betrekking tot ontmijningsprojecten en de uitzending van mensen week de procedure enigszins af. Aangezien ontmijning een langdurig en relatief voorspelbaar proces is, wordt de voorkeur gegeven aan stabiele, langdurige financiering. Sommige projecten werden voor het Stabiliteitsfonds in jaarlijkse stukjes gehakt. Besluitvorming verwerd in deze gevallen tot de bekrachtiging van de uitgestippelde route in plaats van een geheel nieuwe projectbeoordeling.

Bij de uitzending van mensen was de procedure juist ingewikkelder. Naast de financiering die in beginsel gewoon volgens het bovenstaande procédé werd afgehandeld, moest namelijk apart over de uitzending *an sich* worden besloten. Als het om Nederlandse militairen ging, ging de SMO (met daarin de Commandant der Strijdkrachten) daarover. Als het om politie, waarnemers of justitieel personeel ging, speelden ministeries als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of Justitie een rol. De beslissing om mensen op pad te sturen werd dus op hoog, interdepartementaal niveau genomen. Hoewel er ook

[89] In deze grafiek en onderstaande analyse is vanzelfsprekend alleen gekeken naar voorstellen die na 1 januari 2004 zijn goedgekeurd (93). Eerder geïnitieerde projecten (57) die in het fonds zijn overgeheveld zijn hier niet weergegeven.
[90] Interview 6, 18 en 59.
[91] Interviews 10, 18 en 19, alsmede de betreffende dossiers.

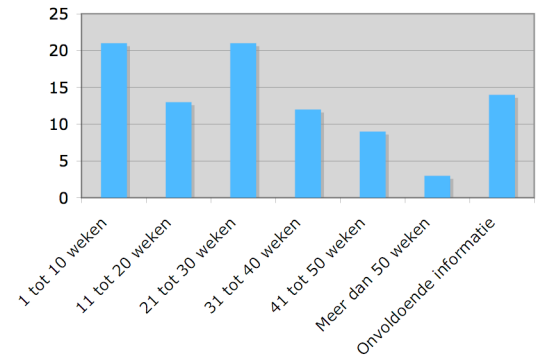
andere faciliteiten waren voor de uitzending van personeel[92], werden de kosten in veel gevallen uit het Stabiliteitsfonds betaald. De commissie en het bemo-traject moesten dan dus nog worden doorlopen, terwijl de politieke en ambtelijke leiding van de verschillende ministeries hun fiat al gegeven hadden. Ook hier werd het voorstel dus voor de vorm in de commissievergadering ingebracht en ging het bij het bemo enkel om het uitwerken van de details.

***Snelheid en doelmatigheid van de procedure***

De behandeltijd van voorstellen varieerde van vier dagen tot zestien maanden.[93] Zoals blijkt uit figuur 3.8, werd in nog geen kwart van de gevallen binnen tien weken uitsluitsel gegeven.[94] In bijna een derde van de bekende gevallen (24 van de 79) viel het besluit pas na ruim een half jaar. Voor een faciliteit die nadrukkelijk als snel en flexibel is gepresenteerd, is dat geen erg goede score. In bijna geen enkel geval is echter gebleken dat de betreffende activiteit grote schade heeft geleden onder de trage besluitvorming. In een deel van de gevallen was de betreffende organisatie zelf ook niet erg snel met het verschaffen van informatie.

Dat neemt echter niet weg dat de procedure ook binnen ministerie niet door iedereen als snel en efficiënt wordt gezien. Van sommige projecten is bekend dat ze omwille van urgentie bewust buiten het Stabiliteitsfonds werden gehouden. Zo bracht DVB een aantal activiteiten in het POBB onder om tijd te winnen. In het licht van de doelstelling van het Stabiliteitsfonds is dat zorgelijk.

**Figuur 3.8: Duur besluitvorming**




Waar wordt de vertraging door veroorzaakt? In interviews is onder andere verwezen naar het feit dat de commissie maar eens in de maand bijeenkomt. Uit de dossiers blijkt echter dat verreweg de meeste tijd verstrijkt na de commissievergadering: bij het vaststellen van het bemo en zelfs nadat het bemo rond is. Het vinden van de juiste contractvorm en het verkrijgen van adequate budgettaire ramingen nam soms maanden in beslag. Zo werd de bijdrage aan de International Organisation for Migration (IOM) in Kosovo maanden opgehouden. Het ging om doorlopende financiering voor een project waarin voormalige UCK strijders wederopbouw activiteiten in etnisch gemengde gebieden uitvoerden. Ondanks de eerdere financiering had het departement zeer gedetailleerde, juridische informatie nodig over de organisatie en het project om het contract rond te krijgen.

Stabiliteitsfondsprojecten zijn qua beheersing lastig omdat ze enerzijds vaak haast hebben en anderzijds met organisaties werken die in moeilijke gebieden opereren en niet altijd een goede administratieve reputatie hebben. In sommige gevallen was de ontvangende organisatie erg traag met het aanleveren van de vereiste informatie. De geïnterviewde beheersmedewerkers voelen zich derhalve klem gezet tussen de accountantsdienst en anderzijds de politieke en ambtelijke leiding. Zeker wanneer een financiering urgent is –

[92] Zo zijn er (beperkte) specifieke middelen beschikbaar voor 'korte uitzendingen', voor de uitzending van waarnemers in het kader van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking en voor de missies van de Marechaussee.
[93] De duur van deze gehele procedure is niet altijd exact vast te stellen, aangezien de aanloop vaak nogal fluïde is. Vaak wordt eerst informeel overlegd en vaak ondergaat een voorstel verschillende versies voor het formeel wordt ingediend. Hierdoor is het begin van de besluitvormingsprocedure niet altijd te bepalen. Wij hebben als uitgangspunt genomen de periode de verstrijkt tussen het indienen van het eerste formele voorstel tot het moment dat Buitenlandse Zaken een financieringscontract tekent.
[94] Noot bij deze grafiek: Alleen de 93 projecten die na 1 januari 2004 zijn goedgekeurd zijn hierin opgenomen. Reeds lopende projecten die in het fonds werden overgeheveld (in totaal 57) zijn niet opgenomen.

en dat komt nog wel eens voor – wordt 'de beheerssector als lastig ervaren,' aldus één van de betrokkenen.[95]

In veel interviews werd inderdaad gerefereerd aan 'traagheid door beheerskwesties'[96], 'zware ambtelijke inzet', 'gebrek aan slagvaardigheid'[97] 'onnodig veel regelgeving'[98] en een 'te lange parafenlijn'[99]. Er is op zich geen weerstand tegen accountancyregels en de noodzaak belastinggelden weloverwogen en verantwoord te besteden. Het gaat eerder om de wens regels te rationaliseren. Zelfs op hoog ambtelijk niveau wordt gesteld dat de navolging van de verschillende regels en formulieren een 'schijnwereld' creëert die op een 'ridicule meetbaarheidsgedachte' gebaseerd is.[100] Het gaat daarbij niet enkel om de voorschriften zelf, maar ook om de manier waarop daarmee wordt omgegaan. Te vaak wordt de reeks van formulieren en bureaucratische stappen enkel en alleen voor de vorm afgelegd zonder dat dit leidt tot betere beslissingen, beter inzicht in uitgaven of het afdekken van risico's, zo denken veel van de geïnterviewden. Nadat de betrokken directies, de ambtelijke departementsleiding en soms zelfs de bewindslieden zich positief over een voorstel hebben uitgesproken, wordt al te drastische kritiek niet opportuun geacht. Een medewerker 'moet van goede huize komen om iets af te wijzen, waartegen de plv DG's al ja hebben gezegd,' aldus één van de betrokkenen.[101] Op basis van de 150 doorgenomen dossiers onderschrijven ook wij dit probleem. Kort samengevat: het opstellen van een bemo en het daaropvolgende contract kost relatief veel tijd en dat heeft drie basale oorzaken. Ten eerste is essentiële informatie soms niet tijdig aanwezig. Ten tweede wordt onnodige tijd besteed aan onderdelen van het bemo die eigenlijk weinig aan de financieringsbeslissing toevoegen. Sommige aspecten van het memorandum worden een invuloefening met weinig zeggende formuleringen. Ten derde is er in de dynamiek van verschillende (sub)afdelingen die zich met een voorstel bemoeien soms onvoldoende overzicht en regie om bij oplopende vertraging in te grijpen.

Deze problemen worden door de betrokkenen in meer of mindere mate onderkend. Niettemin slagen zij er niet in een algehele omslag te bewerkstelligen. In plaats van te zoeken naar structurele veranderingen, kiest men ervoor per geval de handigste oplossing te vinden. Wanneer haast geboden is en de politieke urgentie groot is, lukt het daardoor vaak toch om in korte tijd tot betaling over te gaan. Indien nodig kunnen formulieren snel worden ingevuld, worden regels gebogen en kan de commissie worden overgeslagen. Het is echter vreemd dat een fonds dat uitdrukkelijk snel en flexibel bedoeld is, afhankelijk is van uitzonderingsmaatregelen en ambtelijke creativiteit.

***Geschiktheid van de procedure***

De besluitvormingsprocedure voor het Stabiliteitsfonds is elegant in de zin dat er met een brede groep partijen een algemeen oordeel wordt gevormd (in de commissievergadering), terwijl een gedetailleerde beoordeling langs de gebruikelijke ambtelijke lijnen plaatsvindt. De betrokken directies waarderen de dialoog in de commissie en zien dit als een belangrijke stap richting verdere samenwerking en beleidsintegratie. De relatief lange doorlooptijden en kritische opmerkingen over de details van de procedure geven niettemin aanleiding om naar verbeteringen te zoeken.

Ten eerste moet bij de bemo procedure kritisch de vraag worden gesteld welke onderdelen feitelijk van belang zijn bij de besluitvorming en financiering. Een kortere parafenlijn voor de bemo's is te overwegen. Uit het archief en interviews blijkt dat er in sommige dossiers nogal veel tijd is besteed aan kwesties die uiteindelijk erg weinig hebben opgeleverd. Vertragingen zoals bij het project van de IOM in Kosovo moeten in de toekomst voorkomen worden.

Ten tweede moeten de verantwoordelijke posten en afdelingen er zorg voor dragen dat onontbeerlijke inhoudelijke en beheersmatige informatie tijdig wordt aangeleverd. Hier ligt een deel van de oplossing ook bij een grotere helderheid en bekendheid van de procedure.

[95] Interview 21.
[96] Interview 59.
[97] Interview 36.
[98] Interview 30.
[99] Interne e-mail.
[100] Interview 30.
[101] Interview 28.

Veel mensen die niet direct bij het fonds betrokken zijn, hebben weinig zicht op de mogelijkheden, beperkingen en noodzakelijke stappen.[102] Regiodirecties en ambassades spelen een cruciale rol in de vormgeving van beleid en het aandragen van projectvoorstellen, maar het fonds wordt centraal geregisseerd en is niet altijd even transparant, zo vinden verschillende medewerkers die voorstellen hebben ingediend. Posten klagen over 'complexe Haagse besluitvorming'.[103] Vergelijkbare projecten worden soms goed- en soms afgekeurd, terwijl niet duidelijk wordt waarom.[104] Ook hanteren DVB en DMV soms verschillende eisen voor bemo's, waardoor de directies die de formulieren moeten aanleveren niet weten waar ze aan toe zijn. Deze directies hebben behoefte aan een betrouwbaar financieringskanaal. Een enkeling gaf aan dat het fonds die betrouwbaarheid niet altijd biedt.[105]

Ten derde zou voor speciale gevallen een versneld traject kunnen worden ingesteld, waarbij de handtekening van de betreffende directiedirecteur en plv DG samen met een basale inbreng van de beheersafdeling voldoende zouden moeten zijn. De financiering van uitzendingen, bijvoorbeeld, zou gebaat zijn bij een lichtere procedure, zo blijkt uit de getuigenis van een medewerker die daar vaak bij betrokken is. 'Uitzendingen rond krijgen is al een heel gedoe. En het moet altijd snel,' zei zij.[106] Tegen de tijd dat alle betrokken ministers op één lijn zitten, zag zij er weinig heil in om nog meer ambtelijke hordes te nemen. 'De procedure van het fonds is dan te omslachtig.' Geïntegreerd beleid zou inderdaad moeten betekenen dat uitzending ook financiering inhoudt. In dat opzicht heeft de betreffende medewerker gelijk dat de huidige procedure niet snel en doelmatig is.

***Doelmatigheid van de activiteiten zelf***

De doelmatigheidskwestie draait vanzelfsprekend niet alleen om de efficiëntie van de beoordelingsprocedure, maar ook om de gefinancierde activiteiten zelf: hoe verhouden kosten en resultaten zich? Deze afweging blijkt bij het fonds echter geen primaire rol te spelen. Dit is voor een deel te wijten aan inherente moeilijkheden. Het is immers moeilijk aan te geven wat een redelijke prijs is voor mijnvrije landbouwgrond, een ontwapende militie of een beter functionerend politiecorps. 'Het is vaak natte vinger werk,' zei één van de betrokken ambtenaren.[107] 'Soms worden bedragen vastgesteld op een donorconferentie. Omdat Nederland dan wil meetellen, wordt dan één, twee of vijf miljoen toegezegd. Dat is meer een politieke afweging; de beoordeling van efficiency speelt op dat moment minder. Bovendien is er vaak geen goedkoper alternatief.' Als je in een land aan DDR wil doen is er vaak maar één programma.

Uit interviews, verslagen van de Commissie Stabiliteitsfonds en beoordelingsmemoranda blijkt dat doelmatigheid eigenlijk nooit een factor van betekenis vormt bij het besluit om een voorstel wel of niet te honoreren. Dit alles neemt natuurlijk niet weg dat de financiële medewerkers van Buitenlandse Zaken proberen 'de lucht uit opgeklopte budgetten te halen' en kritisch naar afrekeningen kijken.[108] Ook uit de dossiers komen voorbeelden naar voren waar op een budgetlijn wordt bezuinigd of om verdere onderbouwing wordt gevraagd. Zo werd het Nairobi Secretariaat dat zich bezig houdt met de kleine wapens

[102] Interview 22, 23, 25, 36.
[103] Aanvulling van een medewerker op een Nederlandse ambassade op een eerdere versie van dit rapport.
[104] In interview 25 werd een voorbeeld aangedragen: De betreffende landenmedewerker werd door de Speciale Gezant van de VN Secretaris Generaal in het betreffende land benaderd voor financiering. De toekomstige veiligheidsstructuur van het land moest vormgegeven worden. De UNDP was aangewezen als uitvoerende organisatie, maar aangezien die nogal wat tijd nodig had om het proces financieel en institutioneel op poten te krijgen, werd gezocht naar een overbruggingsoptie, waardoor per direct een begin gemaakt kon worden. De Speciale gezant had een organisatie op het oog die dit kon doen, maar zat om snelle financiering verlegen. De betreffende medewerker dacht onmiddellijk aan het Stabiliteitsfonds en diende een PIF in. DVB wees dit af met de mededeling dat de organisatie een NGO was en dus niet direct gefinancierd kon worden. 'Ik ben alle trucs langs gegaan,' zegt de medewerker. 'Een andere donor. Lukte niet. Via de VN in het land, die had de administratie niet op orde. Via DPKO. Ik kreeg het niet klaar. Ik terug naar DVB met de boodschap dat ze me een waiver moesten geven. Stap maar naar DMV, zeiden ze. Die ging akkoord; schrijf maar een memo dat de lijn in kan. Ik doe dat. Ook DVB moest er voor tekenen en die vertikten het.'
[105] Interview 25.
[106] Interview 20.
[107] Interview 6.
[108] Interview 12.

problematiek verzocht een beter voorstel in te dienen. Nadat de Commissie Stabiliteitsfonds zich positief had uitgesproken, verzocht de betreffende medewerker om verdere detaillering en motivering van de projectopzet en het budget voordat tot financiering overgegaan kon worden.

## 3.3 Resultaten

Bij de beoordeling van doeltreffendheid maken wij onderscheid tussen outputs (zijn de activiteiten volgend plan uitgevoerd?) en de effecten (hebben de activiteiten tot positieve veranderingen geleid?). Het tweede is vanzelfsprekend moeilijker te beoordelen dan het eerste, maar bij een deel van de projecten zijn wel indicaties van effect beschikbaar. Overigens is het voor veel projecten die in 2004 of 2005 zijn goedgekeurd sowieso nog te vroeg voor een gefundeerde beoordeling. Daarnaast is er een aanzienlijke hoeveelheid projecten die al langer lopen of zelfs al zijn afgerond, maar waarover geen goede rapportage aanwezig is. Over de gevallen waar het ministerie die rapportage wel accordeerde zijn wij, zoals eerder vermeld, kritisch. In totaal zijn er eenenvijftig activiteiten (42 procent, goed voor ruim een kwart van de bestedingen) waarover wij geen oordeel kunnen vormen. Dit gebrek aan informatie is een methodische complicatie. Het is immers goed mogelijk dat juist projecten die met grote vertragingen of moeilijkheden kampen in deze categorie vallen. De projecten in Soedan, die hieronder worden besproken, zijn hier een voorbeeld van.

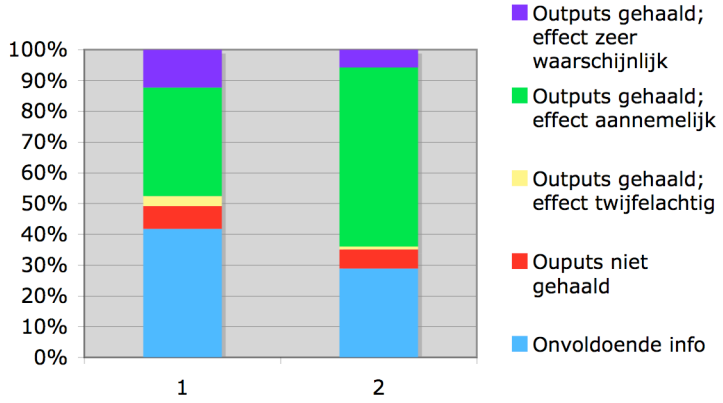
***Doeltreffendheid***

Het restant beschikt wel over een rapportage die inzicht in de outputs en soms de effecten verschafte; in zeven gevallen was al een evaluatie ter plekke uitgevoerd. Drie projecten in Afghanistan beschikten ook niet over goede rapportage, maar konden tijdens het veld bezoek worden onderzocht. Wij hebben deze eenenzeventig activiteiten in vier categorieën ingedeeld. Figuur 3.9 brengt dit in beeld.

Ten eerste de projecten met outputs die ver achter zijn gebleven bij de verwachtingen. Dit zijn er negen (goed voor 5 procent van de bestedingen). Het gaat hier om afgelaste conferenties, ontmijningsprojecten die amper de helft van hun doeloppervlak mijnvrij hebben gemaakt en projecten die zijn blijven hangen in incapabele of onwillige uitvoeringsinstanties.

Bij vier projecten zijn de activiteiten wel volgens planning uitgevoerd, maar zijn er grote vragen over het effect hiervan. Het gaat hier om het Joint Staff Officers College, een trainingscentrum in Slowakije van de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) voor stafofficieren uit zogeheten Partnership for Peace landen.[109] Terwijl de Britten het project aanvoerden, werden Nederlandse fondsen gebruikt voor de inrichting van de school en financiële ondersteuning van cursisten. Het instituut liep echter net een jaar toen de Britten hun steun terugtrokken en

**Figuur 3.9: Outputs en effecten**




**Uitgesplitst naar aantal projecten (1) en naar besteedde bedragen (2)**

[109] Partnership for Peace landen zijn 30 landen waarmee de NAVO een samenwerkingsovereenkomst heeft. Deze samenwerking heeft tot doel om operationele samenwerking tussen legers beter te laten verlopen. De landen bevinden zich vooral in Centraal en Oost-Europa en Centraal Azië. Ook Rusland, Ierland, Zweden, Zwitserland en Oostenrijk behoren tot de groep.

het instituut in elkaar zakte. Ook de cursussen voor Irakese rechters roepen vragen op, aangezien de deelnemers nogal kritisch waren over de opzet en inhoud van het programma. Ten slotte waren er twijfels over het effect van twee projecten in Afghanistan: het Disbandment and Disarmament of Illegal Armed Groups (DIAG) programma en de politietrainingen van het Nederlandse PRT in Baghlan. In het volgende hoofdstuk gaan wij hier verder op in. In financieel opzicht beslaat deze categorie slechts een heel klein deel van de bestedingen.

Bij een veel grotere groep – drieënveertig activiteiten (60 procent van de uitgaven) – is wel aannemelijk dat het project een positief effect heeft gehad. De geplande outputs zijn in grote lijnen gehaald en hoewel niet is vast te stellen wat de feitelijke uitwerking is geweest, zijn er in de dossiers geen redenen om aan de effectiviteit te twijfelen. Vertraging kwam overigens wel regelmatig voor, maar dat ging uiteindelijk niet ten koste van de outputs. Het Servische project van de Universiteit van Nis om afvloeiend krijgsmachtpersoneel om te scholen valt bijvoorbeeld in deze categorie. Uit de rapportage blijkt dat verschillende trainingen zijn gehouden en dat de deelnemers daar tevreden over waren. Hoe het hen daarna is vergaan is niet bekend en of hun welzijn de staat van de krijgsmacht en de maatschappelijke veiligheid ten goede is gekomen is al helemaal niet hard te maken. Het is op basis van de stukken echter wel plausibel dat het project bijdraagt een succesvolle afslanking van de krijgsmacht en een adequate accommodatie van de voormalige soldaten in de burgermaatschappij.

Ten slotte is er een cluster van vijftien activiteiten (goed voor ruim 5 procent van de gelden) waarvan het zeer waarschijnlijk is dat de beoogde effecten zijn bereikt. Om in de inleiding genoemde analytische belemmeringen is ook hier geen sprake van een waterdicht bewijs, maar de indicaties zijn positief. Het gaat hier bijvoorbeeld om DDR projecten waar de doelgroep middels surveys te kennen geeft dat de hulp die hen geboden is hun leven positief veranderd heeft. Ook ontmijningsprojecten die weergeven dat een grote groep families van de inzet hebben geprofiteerd omdat ze nu toegang hebben tot hun woning, landbouwgrond, drinkwater of ziekenhuis vallen onder dit kopje. Een ander voorbeeld is een vredesopbouwproject in Kosovo waarbij een mediatie-centrum is opgericht. De rapportage meldt het aantal lokale geschillen dat is opgelost en geeft voorbeelden van deze gevallen. Opvallend is dat zes van de zestien projecten in deze 'succescategorie' vredesopbouwprojecten van NGO's zijn.

Zijn de meest relevante projecten ook de meest doeltreffende? Wanneer wij inzoomen op de 'relevante' en 'zeer relevante' activiteiten, dan valt op dat er voor bijna de helft van de projecten in die groep nog onvoldoende rapportage beschikbaar is. Van de projecten waar wel voldoende informatie voor is heeft ruim driekwart een plausibel of aantoonbaar effect gehad, hetgeen overeen komt met het algemene beeld. Het aantal projecten dat mislukt is of een twijfelachtig effect heeft is met ruim een vijfde iets hoger dan het gemiddelde. Het geheel bevestigt niettemin het algemene beeld dat ruim een zesde van de activiteiten spaak loopt en dat het voor het overgrote deel aannemelijk of zelfs waarschijnlijk is dat zij goed verlopen.

***Resultaten in Soedan en op de Balkan***

Het bovenstaande overzicht geeft een beeld van de effectiviteit van Stabiliteitsfondsprojecten, maar zegt weinig over wat de projecten feitelijk hebben opgeleverd. Vanwege de grote hoeveelheid en diversiteit van de projecten laat het totaalresultaat van het fonds zich moeilijk samenvatten. Wij leggen ons daarom toe op de prioritaire regio's, waarbij Afghanistan en de Grote Meren in de volgende twee hoofdstukken aan bod komen.

Over de inzet in de Hoorn van Afrika – Soedan om meer precies te zijn[110] – is erg weinig informatie beschikbaar. Van de negentien activiteiten is slechts in drie gevallen een adequate rapportage aanwezig en één daarvan was een conferentie die Buitenlandse Zaken te elfder ure aflaste. De andere twee waren waarnemingsmissies in Soedan, het VMT en de JMC. Beide missies dienden ter bestendiging van het staakt-het-vuren tussen

[110] Met uitzondering van één ontmijningsproject in Ethiopië zijn alle gelden voor de Hoorn besteed in Soedan.

de Soedanese overheid en de rebellen (SPLM/A[111]), waarbij het JMC zich beperkte tot het Nuba gebergte, terwijl het VMT in Zuid Soedan actief was. Bij beide missies waren naast de betrokken partijen zelf ook internationale waarnemers betrokken. De Nederlandse steun bestond in beide gevallen zowel uit financiering als uit de stationering van Nederlandse militaire experts. Voor beide missies zijn alleen de periodieke *situation reports* beschikbaar.

De patrouilles van de JMC keken onder andere naar de terugkeer van ontheemden, lokale twisten in de gemeenschappen en politieke infiltratie. Verder werd luchttransport ter beschikking gesteld aan lokale partijen en internationale hulpverleners. Dit stelde de SPLM/A in staat om bij de inauguratie van de nieuwe grondwet aanwezig te zijn. Ten slotte werd ruim een miljoen vierkante meter mijnenveld geruimd en werd kleinschalige hulp en training gegeven. Een positieve indicatie was dat tijdens de laatste periode van de JMC, de minste klachten met betrekking tot het bestand werden ingediend. Van de dertig ingediende klachten ging het slechts in acht gevallen om een schending van de overeenkomst, waarvan vijf door de overheid en drie door de SPLM/A.[112] Of deze ontwikkeling een gevolg is van de JMC is op basis van de rapportages niet goed vast te stellen. De andere waarnemingsmissie, het VMT, kampte met grote opstartproblemen. De bewegingsvrijheid was door geweld en slechte infrastructuur onvoldoende, waardoor de missie haar mandaat niet goed kon uitvoeren. Ook de betrokkenheid van de overheid en de rebellen in het team maakte het VMT soms tot een politieke speelbal: zo moesten de activiteiten in delen van het land worden gestaakt toen één van de partijen weigerde mee te werken.[113] Niettemin is de waarnemingsmissie uiteindelijk in staat gebleven het bestand te monitoren, zo concludeerde Buitenlandse Zaken op basis van de rapportages.[114] Uit de rapportages blijkt dus dat de waarnemingsmissies hun taak ondanks verschillende moeilijkheden en tegenslagen hebben vervuld. Zij stellen ons echter niet in staat te beoordelen of deze interventies de naleving van het staakt-het-vuren hebben bevorderd en daarmee een positieve impuls aan het vredesproces hebben gegeven.

De rest van de activiteiten vormt een relevante waaier met een vredesmissie (AMIS), advies met betrekking tot de Soedanese veiligheidssector (IMAT[115]) en ontmijning, maar het is op basis van de ons nu beschikbare informatie niet mogelijk een gedegen oordeel over het effect van deze interventies te geven. De informatie die wel beschikbaar is stemt daarbij overigens niet positief. Het IMAT is inmiddels opgeheven, maar was een half jaar na aanvang nog amper begonnen, zo blijkt uit de dossiers. Het team stuitte op veel verzet bij de Soedanese overheid. Deze weerstand doet vermoeden dat IMAT's adviezen weinig invloed op de overheid hebben gehad. Ook de ondersteuning van AMIS laat zich tot op heden niet erg gunstig aanzien. De communicatie apparatuur die ter beschikking van de vredesmacht was gesteld was nog niet geïnstalleerd, er was onvoldoende in onderhoud voorzien en een deel van de apparatuur stond nog onaangeroerd op het vliegveld, zo blijkt uit dossiers en interviews.[116] Deze sombere voortekenen ten spijt, is voor zowel AMIS als IMAT meer tijd en meer informatie nodig voor een afgewogen oordeel.

De projecten op de Balkan worden qua doeltreffendheid positief beoordeeld. Van de projecten met afdoende rapportage, werden in alle gevallen de outputs gehaald en waren in bijna de helft van de gevallen ook effecten aantoonbaar. Het Stabiliteitsfonds heeft in deze regio met name een positieve bijdrage geleverd door oud-soldaten en –strijders bij te staan in hun overgang naar andere werkzaamheden. In Bosnië Herzegovina, Kroatië, Kosovo en Servië werden projecten uitgevoerd, die afslanking van de grote nationale legers en de Kosovaarse rebellenbeweging UCK en stimulering van de economie middels werkgelegenheidprojecten en wederopbouwactiviteiten tot doel hadden. In Servië was alleen de eerste scholingsronde nog maar gestart. Deze eerder genoemde training door de Universiteit van Nis was met 97 deelnemers en een duur van 65 dagen niet heel omvangrijk, maar de kwaliteit was goed, zo blijkt uit de rapportage. De afvloeiende

[111] SPLM/A staat voor de Sudanese People's Liberation Movement/Army.
[112] Deze informatie is afkomstig uit de rapportage van de VMT zelf, welke in de dossiers van Buitenlandse Zaken beschikbaar was.
[113] Bericht van de Permanente Vertegenwoordiging in New York van 5 september 2003 op basis van informatie van DPKO.
[114] Verslagen Buitenlandse Zaken over de periode 1 juli – 31 december 2003 en de periode 1 januari 2004 – 31 juli 2005.
[115] IMAT staat voor International Military Advisory Team
[116] Interview 6, 10 en 35.

militairen waardeerden de cursus Engels en professionele vaardigheden zeer positief.[117] Ook de Nederlandse ambassade die het project nauw lijkt te monitoren is lovend. Een vergelijkbaar project in Bosnië Herzegovina is veel omvangrijker, maar van een zelfde kwaliteit, zo blijkt uit de dossiers. Met bijna zes duizend ex-soldaten werden gesprekken gevoerd en ruim 2400 kregen tastbare hulp bij het vinden van nieuw werk. Bijna allemaal – 94 procent – vonden ze uiteindelijk een vorm van broodwinning, meestal in de landbouw, maar soms ook in de handel, het onderwijs, als mineur of bij de brandweer. Ook de externe evaluatie die ter plekke werd uitgevoerd is positief over de resultaten. Het project in Kroatië is nog in een minder ver gevorderd stadium. Ruim 1800 afvloeiende soldaten meldden zich voor hulp. Met ruim 1500 werden gesprekken gevoerd en meer dan duizend werd een contract met vervolgplannen getekend. Hoe dit uitpakt moet in de toekomst blijken. Ook voor het project in Kosovo zijn nog geen resultaten bekend.

Verder werden in Servië overtollige wapens en munitie vernietigd en in Bosnië Herzegovina werd de krijgsmacht ondersteund bij het ruimen van mijnen. Deze projecten zijn grotendeels volgens plan uitgevoerd en het is plausibel dat zij een positief effect hebben gehad. Ten slotte heeft het Stabiliteitsfonds vijf reeds lopende vredesopbouw projecten gefinancierd. Uit de rapportages blijkt dat deze een positief effect hebben gehad op het oplossen van lokale conflicten, de kwaliteit van de media en de houding van kinderen die naar Sesamstraat kijken, waarin bewust 'vredesboodschappen' werden verwekt.

## 3.4 Conclusies

Het Stabiliteitsfonds is een veelomvattende faciliteit. In een groot aantal landen financiert het een breed scala activiteiten die met vrede, veiligheid en ontwikkeling te maken hebben. Zo was het fonds ook opgezet. Kijkend naar de verdeling van gelden en projecten komt een veel nauwer toegesneden beeld naar voren. Thematisch gezien is 80 procent van de gelden uitgegeven aan 'harde' veiligheid – zoals DDR, ontmijning, versterking of hervorming van de veiligheidssector en vredesmissies – en relatief weinig aan thema's als maatschappelijke vredesopbouw en vredesonderhandelingen. Conflictpreventie komt nergens duidelijk aan bod. Bij de geografische verdeling springt met name het Afrikaanse Grote Meren gebied eruit (bijna de helft van de bestedingen), gevolgd door de Hoorn en Afghanistan. Hoewel het fonds breed is opgezet, gaat het gros van de gelden naar DDR, SSR en ontmijning in Afghanistan, Soedan en een deel van het Grote Meren gebied.

De formele kaders en beleidsstukken laten ruimte aan een veelheid van initiatieven. Het is dan ook weinig verrassend dat wij vrijwel geen enkel project als irrelevant beoordelen. Wel is er een grote groep 'minder relevante' activiteiten: zij zijn te verdedigen, maar dit zijn niet de initiatieven waar het fonds voor was opgericht. Deze groep projecten wijst samen met de relatief vage beleidskaders op de noodzaak van een duidelijker focus. Met de recente ontwikkeling van geïntegreerde landenbeleidskaders is daarmee een stap genomen, maar er blijven aandachtspunten. Zo neemt de inhoudelijke betrokkenheid van Buitenlandse Zaken bij projecten vaak drastisch af, nadat de financiering akkoord is bevonden. Ten tweede blijkt gender een ondergeschoven kindje te zijn bij het Stabiliteitsfonds. Een derde punt van zorg zijn de thema's ontmijning en kleine wapens, die grotendeels losse koninkrijkjes binnen het fonds zijn gebleven. Ten vierde komt een multi-actor benaderingen de knel door een gebrek aan dialoog met NGOs en aan helderheid over wat het Stabiliteitsfonds precies doet. Een positief punt, ten slotte, is dat het Stabiliteitsfonds vrijwel altijd samen met andere donoren wordt ingezet. Zoals ook in de volgende hoofdstukken zal blijven zijn er echter ook uitzonderingen.

Gemeten naar uitgaven en het aantal goedgekeurde voorstellen van Defensie, is de betrokkenheid van dat ministerie bij het Stabiliteitsfonds niet erg groot. Toch is het Stabiliteitsfonds mede aanjager geweest van de bredere en diepere samenwerkingsrelatie tussen beide departementen. Wederzijdse kritiek en onbegrip zijn allerminst de wereld uit, maar er is meer besef van elkanders mogelijkheden en beperkingen en er is meer ervaring met de daadwerkelijke uitvoering van een gezamenlijke aanpak. Deze aanpak moet zich in de toekomst verder uitkristalliseren. De veelheid aan overlegstructuren kan wellicht

[117] De gemiddelde scores in de feedbackformulieren lagen tussen de 4.02 en de 4.62 uit een maximum van 5.

efficiënter, gezamenlijk beleid en strategie kunnen verder ontwikkeld worden en bij de inzet van gelden en personeel moet van kinderziektes worden geleerd.

Hoewel de beoordelingsprocedure – brede afstemming in de commissie, gedetailleerde beoordeling in het bemo traject – op zich elegant is, is zij in de praktijk niet altijd snel en doelmatig. In driekwart van de gevallen kostte de besluitvorming meer dan tweeënhalve maand. Dat was niet te wijten aan de commissievergadering, maar aan de daaropvolgende ambtelijke en administratieve afhandeling. Daarbij was een deel van de vertraging te wijten aan de ontvangende organisaties, die soms traag waren met het aanleveren van de benodigde informatie. Niettemin dwingt de uitkomst tot bezinning. Het Stabiliteitsfonds is opgezet als een snel en flexibel fonds. Maandenlange procedures en voorstellen die blijven steken op details passen niet goed bij die doelstelling.

Met betrekking tot de doeltreffendheid hadden wij in eenenvijftig gevallen (42 procent) onvoldoende informatie, omdat de projecten nog te kort liepen of omdat de rapportage onvoldoende was. In de overige gevallen konden wij vaak enkel op het niveau van de outputs een oordeel vellen. Bij een deel van de projecten kon ook iets over effecten worden gezegd. Negen activiteiten (7 procent) kampten met grote problemen, terwijl de overige tweeënzestig projecten (51 procent) hun outputs grotendeels volgens plan realiseerden. In deze laatste categorie zaten vier activiteiten (3 procent) waarbij grote twijfels rezen over de daadwerkelijke effecten. Voor de meerderheid (drieënveertig activiteiten; 35 procent) bestonden geen aanwijsbare twijfels en in de andere gevallen (vijftien projecten; 12 procent) waren er indicaties van een positief effect. Het beeld is dus gemengd, maar er zijn meer indicaties van succes dan van falen.

Gelet op de moeilijke aard en context van veel van de projecten is dat tot op zekere hoogte bevredigend. Wij benadrukken echter dat voor de meerderheid van de projecten geen tastbare indicaties zijn van effecten en voor 42 procent is helemaal (nog) geen degelijke rapportage aanwezig. Het is mogelijk dat juist in deze categorie onbekenden een aantal probleemgevallen zit, zoals de twee voorbeelden in Soedan (communicatie apparatuur voor AMIS en het IMAT) illustreren.

De projecten in Soedan laten ook zien hoe moeilijk de context is, waarin veel projecten worden uitgevoerd. Onwillige partijen en moeilijke omstandigheden leidden hier tot problemen. Bij het kleine aantal projecten waar een redelijke rapportage voor beschikbaar was – twee waarnemingsmissies – bleek echter dat de uitvoering toch doorgang had gevonden. Of deze missies de vrede in het land ten goede zijn gekomen, was evident niet te bewijzen, maar het besluit om deze missies te financieren is op basis van de beschikbare informatie goed te verdedigen. De activiteiten op de Balkan scheppen juist een vrij positief beeld. Dit is wellicht toe te schrijven aan de meer stabiele context in de regio. De bijdrage van het fonds bestond hier met name uit de reïntegratie van afgevloeide militairen en voormalige rebellen.

De twee andere prioritaire regio's – Afghanistan en het Grote Meren gebied – komen in de volgende twee hoofdstukken aan bod. Hier gaan wij in meer detail in op beleidsrelevantie en doeltreffendheid, waarbij meer ruimte is voor een bespreking van de uitvoering en de inbedding in de context waarin projecten worden uitgevoerd.

# 4 De inzet van het fonds in Afghanistan

## 4.1 Geschiedenis en context

De geschiedenis van Afghanistan gaat terug tot prehistorische tijden en heeft een turbulent verloop gehad. Het land is al meer dan 10.000 jaar bewoond en de auteur Ewans omschrijft het als een 'highway of contest'[118]. De reis van Alexander de Grote en de Anglo-Afghaanse oorlogen zijn wellicht het meest bekend, maar de geschiedenis heeft een opeenvolging van invasies en oorlogen gekend. Mede als gevolg hiervan kent het land een grote etnische, linguïstische en socio-culturele diversiteit. Het land herbergt meer dan twintig etnische groeperingen (o.a. Baluchi, Hazara, Kirgizen, Pasthuns, Tazjiken, Turkmenen en Uzbeken) en men spreekt er dertig verschillende talen. Binnen de belangrijkste etnische groeperingen, zoals de Pasthuns, is er opnieuw weer sprake van onderverdelingen.

Hoewel het land onafhankelijke koninkrijken heeft gekend in de 18e en 20ste eeuw, is er nooit een stabiele staat ontstaan. De geschiedenis van het land kenmerkt zich door een mengeling van interne politieke ontwikkelingen, regionale en imperialistische politiek, handels- en commerciële belangen, culturele en religieuze factoren, en lokale etnische en tribale kenmerken. De *Pasthunwali*, een gedragscode met betrekking tot gastvrijheid, eer en eerwraak speelt een belangrijke rol in de stamverhoudingen. Al deze aspecten zijn onderdeel van een levende geschiedenis. Aldus weegt in Afghanistan de '*presence of history*' zwaar mee in het alledaagse gedrag en in de houdingen ten opzichte van elkaar en buitenlanders.

De recente geschiedenis sinds 1973 kan in zes fasen worden verdeeld en is een vervolg op het welbekende verhaal van conflict en geweld. De Republikeinse periode (1973-1979) werd ingeluid door middel van een coup tegen koning Zahir Shah, uitgevoerd door de voormalige premier Daoud Khan met behulp van de communistische People's Democratic Party of Afghanistan (PDPA). Daoud viel echter snel in ongenade bij de Russen vanwege zijn autocratische en repressieve regime. Massoud, Gulbuddin Hekmatyar, Burhanuddin Rabbani en anderen startten in deze periode oppositionele bewegingen tegen het regime.

Daoud werd afgezet door jonge in Rusland opgeleide officieren, maar het nieuwe PDPA regime riep veel verzet en geweld op, hetgeen de Russen als voorwendsel gebruikten het land binnen te vallen en te bezetten, maar waarbij in werkelijkheid geopolitieke factoren een belangrijke rol speelden (1979-1988). De Verenigde Staten aan de andere kant ondersteunden en bewapenden de *Mujahideen,* die de Russische bezetter bevochten vanuit Pakistan. Na het aantreden van Gorbatchov en langdurige besprekingen in Genève, trokken de Russen zich uiteindelijk in 1989 terug.

Hierna ontstond een burgeroorlog tussen het regime van president Najibullah en de onderling verdeelde *Mujahideen* (1988-1992). Uiteindelijk wisten de *Mujahideen* de overwinning te behalen, maar er ontstond al gauw een gewapende strijd tussen de diverse etnische, tribale, regionale and religieuze facties, waarbij Kaboel het hard te verduren kreeg (1992-1997).

Gedesillusioneerd door het falende *Mujahideen* bewind, organiseerde *Maulvi* Mohammed Omar een beweging van religieuze studenten, de *Taliban.* Gesteund door Pakistan wisten de *Taliban* in relatief korte tijd Kaboel te veroveren en installeerden een fundamenteel Islamitisch regime (1997-2001), dat echter al gauw onder druk kwam te staan wegens schendingen van de mensenrechten en vrouwendiscriminatie. Bovendien wisten de *Taliban* niet het gehele land onder controle te krijgen door het hevige verzet van de Noordelijke Alliantie.

[118] Ewans (2002) p. 10.

Na de aanval op de Twin Towers en het Pentagon vielen de Amerikanen in samenwerking met de Noordelijke Alliantie Afghanistan binnen en verdreven de *Taliban*, die Osama Bin Laden en zijn *Al-Queda* netwerk van onderdak en steun zouden hebben voorzien. Na een snelle opmars werd in november 2001 de Bonn-conferentie gehouden. Hier werd besloten tot de oprichting van de *Afghan Interim Authority* en de *Afghan Transitional Authority*, die het land van 2001 tot 2004 bestuurden. Internationale militaire steun werd geboden voor de strijd tegen de *Taliban* en om stabiliteit en wederopbouw te garanderen. Daarnaast werd een uitgebreid pakket aan wederopbouw programma's beloofd. In 2003 werd een conferentie belegd in Tokyo "Change of Order – From Guns to Plows", waar steun aan DDR programma's werd geboden, en in 2004 werd gedurende een conferentie in Berlijn een bedrag van 8,2 miljard Amerikaanse dollar aan het bewind toegezegd voor de wederopbouw.

Nadat de *Loya Jirga* in 2004 een grondwet had aangenomen, werd Hamid Karzai tot eerste president van de Islamitische Republiek Afghanistan (2004-heden) gekozen, gevolgd door parlementsverkiezingen in 2005. Op 31 januari en 1 februari 2006 werd een grote donorconferentie gehouden in Londen, de zogenoemde *Afghanistan Compact*. Onder het enigszins eufemistisch motto 'Building on Success' boden ruim zestig landen steun aan de Afghaanse regering in haar streven vrede, stabiliteit en ontwikkeling te bewerkstelligen.

Ondanks deze massale buitenlandse steun is het bewind er tot op heden niet in geslaagd het land volledig onder controle te krijgen. In verschillende provincies voert de *Taliban* gewelddadige acties uit en heerst er in feite een staat van oorlog. Ook de vestiging van het militaire en civiele overheidsgezag en de daarbij behorende instituties in de rest van het land is bepaald geen sinecure gebleken. Dit is te wijten aan de zwakke structuur van de overheid, politieke en etnische fragmentatie, een gebrek aan capaciteit, hulpbronnen en institutionele infrastructuur.

Verder wordt het Afghaanse politieke systeem en de politieke cultuur gekenmerkt door een particularistische, patrimoniale aanpak. Dit betekent dat persoonlijke en groepsrelaties - vaak op basis van etnische afkomst of streek - bepalend zijn voor het overheidsoptreden. Lage overheidssalarissen en patrimonialisme werken de alom verbreide corruptie in de hand. Dit alles wordt nog verergerd door een algemeen niveau van anomie, een gebrek aan gezags- en wetshandhaving, en de aanwezigheid van illegale gewapende milities die vaak een aandeel in de illegale drugshandel hebben. Al deze factoren spannen samen en verhinderen de opbouw van een algemeen aanvaard en rechtmatig overheidssysteem. Tenslotte kent Afghanistan de laagste sociale indicatoren ter wereld met een levensverwachting van 43 jaar[119] en een alfabetiseringgraad van 36 procent[120]. Ruim 56 procent van de bevolking leeft onder de armoedegrens. Mede door culturele tradities en praktijken, de oorlogen en het beleid van de *Taliban* zijn meisjes en vrouwen ernstig achtergesteld. De indicatoren voor vrouwen liggen derhalve nog ver beneden het landelijke gemiddelde van de bevolking.

Het is tegen deze moeilijke achtergrond, dat buitenlandse militaire, vredesopbouw en ontwikkelingsinterventies moeten plaatsvinden en worden beoordeeld. Vooral de doorwerking van concrete ontwikkelingsprogramma's en projecten op de bredere doelstellingen van vrede, stabilisering en vredesopbouw wordt door deze gegevenheden in de wielen gereden.

## 4.2 Afghaans beleid en donor interventies

De Bonn, Tokyo, Berlijn en Londen conferenties hebben geleid tot een grote hoeveelheid door de internationale gemeenschap gesteunde initiatieven en programma's, die door of met de Afghaanse overheid worden opgezet en uitgevoerd. Het zou te ver voeren hier een gedetailleerd overzicht te geven van het woud aan *frameworks*, strategieën, plannen, programma's en projecten, dat in de tientallen zo niet honderden loopt. Voor onze discussie met betrekking tot het Stabiliteitsfonds kunnen het Afghaanse beleid en de ondersteunende donorinterventies in een viertal rubrieken worden onderverdeeld: veiligheid, politiek-bestuurlijke, sociaal-economische en humanitaire ontwikkeling.

[119] CIA Factbook (2005).
[120] UNDP (2004).

Op het terrein van de veiligheid zijn er in de eerste plaats de voortgaande militaire acties tegen de *Taliban*. Deze acties werden aanvankelijk ondernomen door de Afghan National Army (ANA) in samenwerking met de Operation Enduring Freedom (OEF), een door de Amerikanen geleide militaire operatie, maar de International Security Assistance Force (ISAF) wordt ook steeds meer bij deze gevechten betrokken. De OEF kan voor de bespreking van het Stabiliteitsfonds grotendeels buiten beschouwing blijven. Ze is echter in zoverre relevant, dat ze verzet oproept, een voedingsbodem vormt voor de *Taliban* en daardoor overheids- of niet-gouvernementele activiteiten compromitteert.[121] De projecten van het Stabiliteitsfonds hebben hier niet rechtstreeks onder geleden, maar hebben misschien wel wat meer tijd gevergd vanwege de onveilige of wisselvallige situatie en de vereiste voorzorgen. Ook was de uitvoeringscapaciteit van de overheid kleiner dan onder een meer stabiele situatie mogelijk zou zijn geweest.

De ISAF opereert onder een mandaat van de VN Veiligheidsraad, maar wordt uitgevoerd onder NAVO-vlag door 36 troepen leverende landen. De ISAF heeft een vredesopleggend mandaat onder hoofdstuk VII van het VN Handvest. De belangrijkste taken van de missie zijn de Afghaanse overheid te steunen in het herstel van het overheidsgezag, een veilige omgeving te garanderen voor de wederopbouwwerkzaamheden en de capaciteit van het Afghaanse leger te verbeteren, onder meer door SSR. Hiertoe zet de ISAF de zogenoemde Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in. Ten tijde van het onderzoek had Nederland de verantwoordelijkheid voor de PRT in Pul-i-Khomri in de provincie Baghlan, waar ongeveer 200 Nederlandse troepen waren gelegerd. Vier van de door het Stabiliteitsfonds gesteunde projecten hielden rechtstreeks verband met de ISAF missie. Eén project betrof een afscheidscadeau (kliniek in Daraluman) aan de stad Kaboel bij de Nederlands-Duitse commando overdracht in 2003, een ander een politietraining uitgevoerd door de marechaussee in Baghlan, en een derde en vierde het 'winterklaar' maken van de Kar Kar kazerne in Pul-i-Komri en de aanleg van een munitiedepot en waterleiding op het terrein van deze kazerne door de PRT in Baghlan.

Overige SSR activiteiten hebben betrekking op de hervorming en opbouw van het politieapparaat, een activiteit die op nationaal niveau geleid wordt door Duitsland. De door het Stabiliteitsfonds gesteunde, boven al genoemde politietraining, kan ook als onderdeel hiervan worden gezien, evenals de steun aan de politieacademie in Kaboel. Verder wordt onder het DDR programma, het zogenoemde Disbandment and Disarmament of Illegal Armed Groups Programme (DIAG) uitgevoerd, waarbij wordt geprobeerd gewapende milities en krijgsheren te ontwapenen. Japan trekt de DDR component op het nationale niveau, maar het door het Stabiliteitsfonds gesteunde DIAG programma wordt uitgevoerd onder leiding van het UNDP, terwijl drie gerelateerde kleine wapens en munitie vernietigingsprogramma's door HALO Trust worden gedaan. Het VK is verantwoordelijk voor het contranarcotica programma en Italië voor de wederopbouw van het justitiële apparaat. Voor het eerste programma is uit het Stabiliteitsfonds via het Britse Regional Centre for Drugs Enforcement (RCDE) ten behoeve van de Afghan Drug Inter Departmental Unit (ADIDU) € 5 mn beschikbaar gesteld voor de bouw van een centrum in Kunduz. Van hieruit moet de drugsbestrijding in het noorden van het land plaatsvinden. Op het terrein van justitie heeft het Stabiliteitsfonds geen bijdrage gegeven.

Op het terrein van politiek-bestuurlijke ontwikkeling (goed bestuur, de rechtsstaat en mensenrechten) zijn diverse nationale prioriteitsprogramma's geformuleerd. Voor het stabiliteitsfonds is het Afghanistan Stabilisation Programme (ASP) relevant. Dit project beoogt de overheid zichtbaar en effectief te maken op het niveau van de provincies en de districten. Dit gebeurt via vier sub-programma's (training; provinciaal stabilisatiefonds voor lokale ontwikkelingsprojecten geïdentificeerd door de gouverneurs; administratieve hervormingen; en district infrastructuur). Het VK was de grootste donor in dit programma, waaraan het Stabiliteitsfonds een bijdrage van € 4 mn heeft gegeven.

Op het terrein van sociaal-economische hervormingen en ontwikkeling heeft de overheid een hele serie initiatieven ontwikkeld variërend van werkgelegenheids- en inkomensgenererende-, tot irrigatie-, landbouw- en urbane ontwikkelingsprogramma's. Deze sectoren zijn niet relevant voor deze studie, omdat het Stabiliteitsfonds op dit terrein geen projecten heeft gefinancierd. De ILO had wel een project ingediend gericht op de

[121] Frerks et al (2006) 69-70.

herintrede van Afghaanse vrouwen op de arbeidsmarkt, maar dit project is voor financiering afgewezen. Hierop zal hieronder nog worden ingegaan, omdat hier een kans is gemist om aan de *gender* doelstelling van het fonds tegemoet te komen.

Tenslotte kunnen we nog melding maken van de humanitaire sector die zich onder meer richt op de terugkeer van vluchtelingen en intern ontheemden. Het Stabiliteitsfonds heeft in deze sector twee projecten gesteund gericht op (humanitair) ontmijnen, uitgevoerd door UNMAS, of meer specifiek haar 'Afghaanse dochter' het UN Mine Action Centre for Afghanistan (UNMACA).

## 4.3 Overzicht van de gefinancierde activiteiten

Tabel 4.1 vermeldt de uitvoerende organisaties, sectoren, doeleinden en allocaties van de veertien door het Stabiliteitsfonds gefinancierde projecten.[122] Het totaal van de allocaties bedraagt € 17.319.580. In de onderzochte jaren 2004 en 2005 is hiervan € 14.141.977 uitgegeven. De activiteiten van de Nederlandse PRT in Baghlan zijn in 2005 begonnen, maar pas in 2006 goedgekeurd.

**Tabel 4.1: Allocaties lastens het Stabiliteitsfonds in Afghanistan**

| **Uitvoerende organisatie** | **Sector** | **Doeleinden** | **Allocatie** |
|---|---|---|---|
| ADIDU | Drugs | Aanleg van een volledig complex te Kunduz | € 5.000.000 |
| ASP – Project Management Unit | SSR (politie) en bestuur | Bouw politiebureaus en districtsgebouwen in provincie Baghlan | € 4.000.000 |
| HALO Trust | Kleine wapens | Pilot project om *small arms and light weapons disposal teams* op te zetten | € 59.463 |
| HALO Trust | Kleine wapens | Vernietiging of opslag kleine wapens | € 500.000 |
| HALO Trust | Kleine wapens | Opzetten van vijf kleine wapens disposal teams, vernietiging of opslag | € 532.396 |
| ISAF | CIMIC | Functionerende vrouwenkliniek (100-150 patiënten per dag); werk voor ongeveer vijftig personen; opknappen en inrichten van gebouwen | € 50.000 |
| Politieacademie Kaboel | SSR | Bouw klaslokalen, media gebouw, administratieve gebouwen, kantoor commandant, waslokalen, training en sport faciliteiten, aanleg tuin, paden en wegen, aanschaf ambulance, e.d. | € 2.000.000 |
| PRT Baghlan | SSR | Opleiding van politieagenten en trainers en leverantie lesmaterialen en uitrusting | € 89.329 |
| PRT Baghlan | SSR | Winterklaar maken van de Kar Kar kazerne (keuken, aanbrengen van ramen, deuren en leverantie van een aggregaat) | € 50.455 |
| PRT Baghlan | DDR | Aanleg munitiebunkers, waterleiding en waterput op Kar Kar kazerne | € 38.777 |
| UNDP DIAG | DDR | Ontwapening milities, capaciteitsopbouw, bewustwording | € 1.000.000 |
| UNDP - ANBP | DDR | Reïntegratie van ex-strijders | € 3.000.000 |
| UNMAS | Ontmijnen | Opruimen van mijnen en UXO[123] | € 499.500 |
| UNMAS | Ontmijnen | Opruimen van mijnen en UXO | € 499.660 |
| **Totaal** | | | **€ 17.319.580** |

De projecten zijn in te delen in zes sectoren: ontmijnen, DDR, kleine wapens (en munitie), SSR, drugs en CIMIC. Kijkend naar het totaal van de prioriteitssectoren van de Afghaanse overheid richt het Stabiliteitsfonds zich in Afghanistan dus vooral op de 'hardere' veiligheid. In dat opzicht heeft het fonds in Afghanistan een duidelijke focus. Het fonds

[122] Van de veertien allocaties, zijn een aantal gericht geweest op hetzelfde lopende programma van één en dezelfde uitvoerende organisatie of op één enkele ontvanger. Om deze redenen zijn deze allocaties in hoofdstuk 3 gecombineerd tot een enkele activiteit. Het betreft hier de drie allocaties aan HALO Trust, de allocaties ten behoeve van UNMAS en het winterklaar maken van Kar Kar kazerne en de aanleg van de munitie opslag en waterleiding op hetzelfde complex.
[123] UXO staat voor unexploded ordinance.

heeft geen steun gegeven aan de sociaal-economische stabilisatie en wederopbouw van het land, behalve via een paar provinciale projectjes in het ASP.

Steun aan projecten met een evidente gender-component ontbreekt. In tien van de veertien projecten komt het issue op geen enkele manier aan bod en drie andere komen niet verder dan de opmerking dat vrouwen onderdeel van de doelgroep vormen. Het enige positieve voorbeeld is dat UNMAS in verband met één van de door Nederland gefinancierde projecten bezig is met de ontwikkeling van 'gender guidelines'. Daarmee is het Stabiliteitsfonds in Afghanistan vrijwel geheel 'gender-blind' gebleken, ondanks de erbarmelijke sociaal-economische en mensenrechtensituatie van vrouwen en meisjes en het Nederlandse genderbeleid (en het toetsingskader van het Stabiliteitsfonds) dat uitvoering zou moeten geven aan Resolutie 1325 van de Veiligheidsraad. In dit opzicht was de afkeuring van het eerder genoemde ILO project onterecht. De opgevoerde argumentatie dat de doelstellingen te ver van die van het fonds zouden liggen wordt door ons niet gedeeld. Dit project richtte zich op ontheemden, oorlogsweduwen, gehandicapten en andere groepen vrouwen die hebben geleden als gevolg van de oorlog en daardoor in een zeer kwetsbare situatie zijn beland. Deze vrouwen waren bovendien door bewust *Taliban* beleid van opleiding, training en werk uitgesloten en daardoor nog verder achterop geraakt. Behalve directe ondersteuning van de doelgroep, werden binnen het beoogde project de relevante ministeries en uitvoeringsorganen versterkt. We menen dat in de specifieke gender situatie van Afghanistan het fonds de flexibiliteit en durf zou moeten hebben getoond een dergelijk initiatief te accommoderen.

In financiële termen zijn er vijf projecten van beneden een ton, vier van ongeveer een half miljoen euro en vijf van een miljoen euro en hoger. In twaalf van de veertien projecten is voor een tweede of zelfs derde keer met dezelfde uitvoerder gewerkt. Dit betreft de Nederlandse PRT, HALO Trust, UNMAS/UNMACA, UNDP en de Duitse overheid. Met het RCDE en het ASF is voor de eerste keer samengewerkt. Op de drie PRT projecten na, gaat het in alle gevallen om een deelbijdrage aan een groter project of programma. De uitvoeringsorganisatie van de meeste projecten is gelokaliseerd in Kaboel (soms worden de activiteiten dan over het hele land uitgevoerd), of in Baghlan/Kunduz (de PRT projecten, het drugs project, een deel van de ontmijning door HALO Trust, en een deel van het ASP). Bij bilaterale of multilaterale partners zijn de hoofdkantoren in Kaboel veelal (mede) betrokken bij de financiële en administratieve rapportage, zoals in het geval van UNMAS, het Duitse Ministerie van Defensie, en HALO Trust.

## 4.4 Evaluatie

Conform de terms of reference in Bijlage 1 is bij bovengenoemde projecten gekeken naar de beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Met betrekking tot beleidsrelevantie worden drie aspecten onderscheiden. Ten eerste, passen de projecten binnen de geografische en thematische beleidskaders van het fonds? Ten tweede is gekeken naar de lokale of nationale inbedding en de zogenoemde *ownership* van de projecten. Als derde aspect van de beleidsrelevantie is gekeken naar de samenhang of synergie tussen de diverse activiteiten.

Verder is gekeken of er uitspaken konden worden gedaan over respectievelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid van de gesteunde activiteiten. We zullen hieronder over deze aspecten op globale wijze uitspaken doen, aangezien het niet doenlijk is in het kader van deze beknopte rapportage elk project gedetailleerd op alle onderdelen te beschrijven en te behandelen. In sommige gevallen bleek hierover trouwens ook de informatie te ontbreken. Bij wijze van voorbeeld of verdieping van de algemene argumentatie, zullen we echter zo nu en dan wel op individuele projecten of observaties ingaan.

***Beleidsrelevantie***

*Geografisch en thematisch beleid*
In geografisch opzicht vallen alle projecten binnen de vigerende beleidskaders, aangezien Afghanistan tot de prioriteitsgebieden van het fonds behoort. Ook in thematisch opzicht is dit vrijwel geheel het geval. Dertien van de veertien projecten vallen in een sector die in een relevante Nederlandse beleidsnotitie expliciet is genoemd. Het ISAF afscheidscadeau, namelijk een kliniek in Kaboel, valt als medische activiteit buiten de sectorale

beleidskaders van het fonds. Het project kan echter ook gezien worden als een CIMIC activiteit, met als doel grotere acceptatie van de internationale vredesmissie en het Nederlandse aandeel daarin. Dit valt wel binnen het bredere Nederlandse beleid, maar zou uit andere fondsen moeten zijn betaald, omdat het Stabiliteitsfonds niet bedoeld is voor CIMIC projecten. We betwijfelen overigens of het project de acceptatie van Nederlandse troepen ten goede is gekomen, aangezien hun betrokkenheid in de praktijk gering was. Het Britse contranarcotica project in Kunduz was nog niet operationeel en een oordeel over de strategische of beleidsrelevantie is moeilijk te geven. Op voorhand kan echter al wel gezegd worden dat dit soort projecten lokaal omstreden zijn. Ook binnen de donorgemeenschap zijn forse verschillen van visie en aanpak met betrekking tot de Afghaanse drugsproblematiek. We betwijfelen of dit project wel zo'n hoge prioriteit had moeten krijgen beredeneerd vanuit de bredere doelstellingen en strategie van het fonds. We vermoeden dat het project vooral voortkwam uit de politieke betrokkenheid en een correspondentie met de toenmalige Britse minister van Buitenlandse Zaken Straw.

*Synergie tussen gefinancierde activiteiten*
Het is wat lastiger te bepalen of er sprake is geweest van een coherente en geïntegreerde inzet van middelen, en of daarmee door het Fonds onderlinge synergie tussen de activiteiten is gecreëerd. Omdat het fonds reageert op aanvragen en deze in principe niet zelf genereert of stimuleert, zijn mogelijkheden tot bevordering van integratie en coherentie beperkt. Er is in dit verband bezien of een aanvraag past in het grotere plaatje van de totale wederopbouw in Afghanistan en binnen de diverse internationale of multilaterale initiatieven. Dit is met de onderzochte projecten het geval. Sommige critici zullen zeggen dat dit ook geen wonder is, gelet op de veelomvattende en massale aard van de internationaal gesteunde programma's, door Goodhand en Sedra karakteristiek aangeduid als een "frontloading of aid, the equivalent of the Powell doctrine of overwhelming force with the aim of stabilizing the 'peace'".[124] Hier kan tegen ingebracht worden dat deze verbanden met andere programma's al bij 80 procent van de 14 allocaties in de beoordelings- of goedkeuringsmemoranda voor het fonds worden genoemd. Bij het contranarcotica programma ontbrak dit echter, en het was ook niet vermeld in het eerste, *pilot project* van HALO Trust. De HALO Trust activiteiten bleken in de praktijk wel te zijn gerelateerd aan andere programma's en organisatorische verbanden, zoals het Afghan New Beginnings Programme (ANBP), de DIAG, de werkzaamheden van UNMAS/UNMACA en een hele serie van militaire en civiele overheidsinstanties. Hoewel de activiteiten van de PRT in Baghlan op en rondom de Kar Kar kazerne in eerste instantie een nogal gehaaste en *donor-driven* indruk maakten, waren ze wel verbonden met een breder beleid om de presentie van de Afghan National Army (ANA) in dit gebied uit te breiden en ook in de winter mogelijk te maken. De gebouwen waren tot dan toe ongeschikt. Bij de ANA op de Kar Kar kazerne waren verder ook training adviseurs van de VS betrokken. De aanleg van de munitiebunker sloot weer goed aan op de activiteiten van het ANBP, de DIAG en het werk van HALO Trust. Wij concluderen dus dat deze activiteiten niet in 'splendid isolation' zijn bedacht en opgezet. Tenslotte moet nog worden gemeld dat rondom sommige van de gefinancierde programma's overlegstructuren zijn geformeerd die tot uitwisseling en verdere politieke betrokkenheid hebben geleid. Met name de overlegstructuren rondom het DIAG programma werden door de ambassade als nuttig en invloedrijk gekenschetst.

De politietraining door de PRT Baghlan is lokaal goed ontvangen en zou in theorie kunnen passen in het bredere beleid van politiehervorming getrokken door de Duitsers. Ondanks pogingen daartoe van Nederlandse kant, bleek deze activiteit niet te zijn afgestemd of te resoneren met de Duitsers die voor het terrein van politiehervorming de coördinerende bevoegdheid dragen. De Duitsers vonden het project niet passen in de totaalstrategie die door hen werd gevolgd en het project viel in dat opzicht tussen wal en schip. De Nederlanders hadden onder andere voorgesteld de salarissen van de getrainde politieagenten te verhogen om zo de motivatie te verhogen en de resultaten te bestendigen. Dit werd door de Duitsers niet alleen als totaal onhaalbaar gezien in het kader van de promotieregels en het personeelsbeleid, maar ook als strijdig met de totale politiehervorming, waar men juist aanstuurde op de afvloeiing van overtollig politiepersoneel. Tijdens het veldbezoek waren er dan ook twijfels of dit losstaande project het vertrek van de Nederlanders uit Baghlan zou overleven.

[124] Goodhand en Sedra (2006) p 2.

De vraag doet zich voor waar het zwaartepunt van integratie en coherentie zou moeten liggen? Is dat bij het fonds, de activiteit zelf of dient de ontvangende overheid of uitvoerende instantie dat te bevorderen? Het laatste heeft overduidelijk de voorkeur, maar het is in Afghanistan moeilijk gebleken de samenhang en coherentie op hogere institutionele niveaus te bevorderen, ondanks het bestaan van allerlei goed bedoelde overleggremia tussen donoren en de overheid, of tussen donoren onderling. Dit heeft verschillende redenen. In de eerste plaats is de aansturing van belangrijke prioriteitssectoren onder de grote donoren in hokjes opgedeeld en laat donorcoördinatie in Afghanistan op cruciale punten te wensen over. Ten tweede is de overheid over het algemeen institutioneel zwak. Ten derde is het aantal activiteiten adembenemend. Tenslotte leggen het aantal projecten gefinancierd uit het fonds in Afghanistan (gering) en het financiële belang ervan (beperkt) niet veel gewicht in de schaal bij het streven naar integratie en coherentie. We kunnen niettemin concluderen dat zowel in de formuleringsfase als in de uitvoering wel degelijk getracht is integratie en coherentie te bewerkstelligen, maar dat dit niet automatisch inhoudt dat op hogere niveaus ook een geïntegreerde aanpak is ontstaan, vanwege de genoemde structurele belemmeringen.

Het fonds heeft wel een zekere mate van consolidatie weten te bevorderen door dezelfde partners meerdere malen te steunen. Het heeft daarmee de mogelijkheden tot een beleidsdialoog vergroot en de kans benut goed lopende programma's voor een langere periode en met grotere bedragen te steunen. Dit leidt wat ons betreft tot het advies te bezien of vanwege het noodzakelijkerwijze langdurige karakter van veel van de gesteunde activiteiten niet beter in de richting van bepaalde, meer permanente partnerships kan worden gewerkt, ook al omdat de huidige vorm van opeenvolgende financiering een ad hoc karakter heeft en tot discontinuïteiten, onderbrekingen of zelfs temporisering aanleiding geeft, zoals bevestigd door bijvoorbeeld HALO Trust en UNMAS.

*Lokale inbedding en ownership*
Alle onderzochte projecten passen in één van de twaalf prioriteitsgebieden die de Afghaanse overheid heeft vastgesteld. In die zin is de lokale inbedding vanuit beleidsmatig gezichtspunt geslaagd. Het is wel de vraag wat dat zegt. Het beeld verandert bijvoorbeeld al snel als we kijken naar de institutionele inbedding van de activiteiten, of de mate van lokale participatie en zeggenschap bij de formulering, uitvoering en besluitvorming. Dertien van de gesteunde projecten komen uit de koker van externe, niet-Afghaanse, Nederlandse (PRT), Britse (RDEC), Duitse (Ministerie van Defensie), multilaterale (UNDP, UNMAS) of niet-gouvernementele organisaties (HALO Trust) en worden daar ook door uitgevoerd - met meer of minder lokale inbreng of sturing. Het enige project dat rechtstreeks door een Afghaanse institutie werd uitgevoerd, het ASP, kwam helaas – en misschien wel daardoor – in allerlei problemen terecht. In Afghanistan moet de wens van lokale inbedding en *ownership* in de praktijk vaak worden getemperd met het oog op de gebrekkige uitvoeringscapaciteit en het zwakke lokale management.

Voor sommige projecten is een gebrek aan lokale inbedding en *ownership* misschien op het eerste gezicht een minder groot probleem dan voor andere. Het opruimen van mijnen en het vernietigen van munitie en wapens moeten in die redenering gewoon snel en efficiënt binnen bepaalde periode gedaan worden, ook al gebeurt dit door een externe instantie. Toch blijken de betrokken organisaties, zoals HALO trust en UNMACA veel nadruk te leggen op de lokale inbedding. Dit gaat vooral ook om voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten en de opleiding van lokale staf, met name de zogenoemde mineurs. Het grote Mine Action Programme for Afghanistan (MAPA) had bijvoorbeeld 8.700 Afghanen in dienst. De kliniek en het ziekenhuis in Darulaman wordt weliswaar door het Amerika Cure International geleid, maar dit gebeurt op basis van een 25-jarig lease contact met de overheid en de inzet en opleiding van lokaal personeel en expertise. Extern geïnitieerde activiteiten doen er naar ons oordeel dan ook goed aan lokale management en staf in te zetten en een duidelijke relatie met de lokale overheid te onderhouden. Dit bleek duidelijk het geval te zijn bij de politieacademie in Kaboel. Op deze punten is ook duidelijk sprake van verbeteringen bij zowel UNMACA als HALO Trust. HALO Trust werkt nu als een uitvoerder samen met UNMAS/UNMACA en UNMACA is bezig het programma op termijn over te dragen richting volledig lokaal management en uitvoering.

Wanneer we alle aspecten van de beleidsrelevantie samennemen, blijken drie projecten minder relevant te zijn, vier relevant en zeven heel relevant. Het verschil tussen de twee

laatste categorieën komt vooral door een iets grotere mate van onderlinge synergie en integratie in nationale programma's (zie voor een overzicht tabel 4.2 hieronder).

***Doeltreffendheid***

Doeltreffendheid kan in eerste aanleg en soms uitsluitend worden beoordeeld op het niveau van de behaalde *outputs*. Veel projectvoorstellen en rapportages beperken zich namelijk tot het beschrijven van de concrete *outputs* die moeten worden behaald. In het geval van de bestudeerde projecten zien we deze tendens terug in formuleringen van onder meer de hoeveelheid vernietigde (tonnen) of gestabiliseerde munitie en wapens (HALO Trust), het aantal vierkante meters terrein ontmijnd (UNMACA), het construeren van zoveel vierkante meters districtsgebouwen (ASP), de constructie van zoveel klaslokalen, toiletten, wasgebouwen of uitkijktorens (politieacademie), de aanleg van zoveel meter waterleiding of zoveel munitiebunkers (PRT), het ontwapenen of demobiliseren van zoveel krijgers of milities (DIAG), het trainen van zoveel politie agenten (PRT), het bouwen van zoveel infrastructuur (ADIDU), het behandelen van zoveel patiënten (Cure International) enzovoort.

Op dit *output* niveau worden in de onderzochte projecten vrij precieze en kwantitatief of financieel georiënteerde rapportages gepleegd. Met uitzondering van het ASP zijn de *outputs* gerealiseerd, zij het soms wat langzamer dan gehoopt.

HALO Trust heeft door de inzet van extra Weapons and Ammunition Disposal (WAD) teams *meer* wapentuig en munitie vernietigd dan aanvankelijk geraamd, namelijk in totaal 725.021 stuks ammunitie (> 23 mm), 9.096.541 stuks (< 23 mm), 9.039 kleine en lichte wapens en 182 zware wapens. Ook het UNMAS ontmijningsproject heeft de gestelde *outputs* ruimschoots gehaald. Bij de politieacademie heeft men binnen het geraamde budget nog een extra sportfaciliteit weten te realiseren. Wanneer we de resultaten van de kliniek bezien blijkt ook dat de aanvankelijke verwachtingen ruim worden gehaald en op bepaalde punten worden overtroffen, omdat er meer soorten behandelingen worden geboden dan aanvankelijk was voorzien, en er specialisatie, doorverwijzing en samenwerking met het grotere hospitaal plaatsvinden.

Het ASP kampt met een forse achterstand, overbesteding en wellicht zelfs mismanagement. Het door ons bezochte districtscentrum in Doshi was echter bijna gereed: het zag er goed uit en voldeed aan een duidelijke behoefte in dit gebied, gelet op de huidige faciliteiten van de districtsgouverneur en de politie. Ten aanzien van het DIAG was nog geen harde informatie beschikbaar. Het is duidelijk een politiek en sensitief project, dat wel al enige vruchten afwerpt, maar deze zijn nog lastig te duiden in het grotere geheel, omdat niet bekend is hoeveel wapens elke militie had of nog heeft. Niettemin worden al veel wapens ingeleverd en vernietigd, onder meer via HALO Trust. Dit werd ook bevestigd door de gouverneur van Doshi die hierover allerlei details kon overleggen en meende te kunnen stellen dat in zijn gebied vrijwel alle hem bekende milities nu waren ontwapend. Als conclusie stellen we dat meer dan driekwart van de gesteunde projecten de aanvankelijk geformuleerde *outputs* heeft gehaald en de helft daarvan deze heeft overtroffen.

Hiermee is echter de vraag of de projecten nu ook daadwerkelijk effectief zijn geweest noch in zijn geheel noch naar tevredenheid beantwoord. Is de Baghlan provincie nu veiliger geworden door de aanwezigheid van de ANA in zowel de zomer als de winter? Is de politie daar beter geëquipeerd en publieksvriendelijker geworden na de training door de marechaussee? Is Afghanistan in zijn geheel veiliger geworden na de opening van de politieacademie? Zijn de bevolking en met name de vrouwen in Daraluman aantoonbaar gezonder geworden door het ISAF cadeau? En is daarmee het aanzien van de ISAF versterkt? Is de bevolking economisch beter af na het ontmijnen van hun gebied? Is de veiligheid verbeterd door het vernietigen van wapentuig en voelt de bevolking dat nu ook zo? Functioneert de overheid beter en wordt ze meer gerespecteerd, nu ze een mooi complex krijgen in Doshi? Zijn de gedemobiliseerde soldaten weer aan de slag gekomen en hebben ze een redelijk bestaan weten op te bouwen? Is Afghanistan door dit alles uiteindelijk stabieler en vreedzamer geworden en is het staatsgezag bevorderd?

Het DDR project van de UNDP rapporteert exact over de aantallen strijders die zijn ontwapend (45.440 t/m eerste kwartaal 2005) en een reïntegratiepaket hebben ontvangen

(ruim 40.216). Daarnaast is er ook een zogenoemde *client satisfaction survey* uitgevoerd onder 3.386 voormalige strijders, dat een beeld geeft van hun meningen en voorkeuren. Hieruit blijkt de meerderheid van de strijders tevreden is onder de wapenen weg te zijn en training te krijgen. Het reïntegratietraject laat echter vooralsnog een gemengd beeld zien. De beroepstraining wordt goed bevonden, terwijl de landbouwprogramma's als gemiddeld worden beoordeeld, en de *small business* programma's aldus de geïnterviewden te wensen overlieten.

In overgrote meerderheid worden de langere termijn effecten of hoger gelegen doelen echter niet gespecificeerd in de project documenten of min of meer als vanzelfsprekend verondersteld, zonder dat de interventie logica van input naar effect is gepreciseerd, laat staan gekwantificeerd. In de rapportages wordt hierop dan ook vaak nauwelijks ingegaan of wordt volstaan met een paar mooie volzinnen over vrede of andere mooie dingen. De meeste *outputs* zijn bovendien pas zeer recent gerealiseerd en de uitwerking en doorwerking ervan in bredere effecten kunnen nog nauwelijks worden vastgesteld. Het centrum in Kunduz bijvoorbeeld is dan wel afgebouwd, maar de eerste contranarcotica teams moeten hun werk nog beginnen. Het complex stond in juli 2006 nog steeds leeg, laat staan dat over effecten iets te zeggen viel.

De politie academie leverde op 13 juli 2006 weliswaar een tweede lichting van 617 afgestudeerden af, maar die moeten nog aan de slag in de samenleving. Bovendien zijn deze afgestudeerden in de Afghaanse context in wezen voorlopig een druppel op een gloeiende plaat, zeker ook omdat de hervorming van de totale politiesector een weerbarstig proces is. In werkelijkheid kan men dus nog geen effecten in termen van een verbeterde veiligheid voor de gemiddelde burger bepalen. Toch kunnen we vaststellen dat de academie de vereiste faciliteiten heeft, dat er mede met hulp van de Duitsers een relevant curriculum is opgezet, dat er nieuwe rekruten worden aangenomen, lessen worden gevolgd en er zowel officieren (vier jaar opleiding) als sergeanten (zes maanden opleiding) worden opgeleid en afgeleverd. Ook bestaan er aparte faciliteiten voor vrouwen (en hun kinderen) en tijdens ons bezoek werden er twintig vrouwen opgeleid als politiesergeant.

Het stabiliteitsfonds sluit de projecten bovendien meestal al af na de laatste rekening en een zogenoemd 'inhoudelijk' eindverslag. Daar staat vanzelfsprekend nog niet veel in over de langere termijn effecten of de duurzaamheid en beperkt men zich gewoonlijk tot het concrete niveau van de *outputs*. We willen dat overigens niet bagatelliseren, omdat het bereiken van afgesproken *outputs* in een situatie als Afghanistan wel degelijk een belangrijke prestatie is. Het was echter moeilijk duidelijke en verdergaande *conclusies* te trekken op het niveau van de feitelijke effecten van de gefinancierde projecten. Niettemin konden die in een aantal gevallen wel *aannemelijk* worden gemaakt.

Zo is de ANA zichtbaar aanwezig in Baghlan na het opknappen van de kazerne. Ze voerden gemeenschappelijk patrouilles uit met de Nederlandse PRT en dat wordt voortgezet na de komst van de Hongaren. De ANA werd door de Nederlandse militairen als goed en professioneel beoordeeld.

Wapens en munitie worden in grote hoeveelheden vernietigd en deze kunnen niet weer opnieuw in circulatie komen. Ontmijnde velden (in het afgelopen verslagjaar heeft het Mine Action Programme for Afghanistan in totaal 100 miljoen vierkante meter schoongemaakt, waarbij 4.484 anti-persoonsmijnen, 472 anti-tankmijnen en 3,2 miljoen blindgangers onschadelijk zijn gemaakt) kunnen weer in productie worden genomen door terugkerende vluchtelingen. Dit draagt hoe dan ook bij aan inkomen en werk, al weten we wegens een gebrek aan follow-up studies niet wat dat precies betekent voor de personen in kwestie en voor lokale *livelihoods*. UNMACA geeft ook toe dat hierop weinig tot geen studie wordt verricht.

Er worden op dit moment 1.350 politiemensen opgeleid door de politieacademie (en er is sprake van een geïntegreerde aanpak en hervorming in breder verband), waarbij op den duur een nieuw, goed getraind kader in de provincies zal opereren en dit hopelijk de veiligheid voor de bevolking zal verhogen. Afgelopen jaar werden 37.424 patiënten in de Cure kliniek in Darulaman behandeld. Men mag zonder meer verwachten dat dit een positief gezondheidseffect heeft. De opening van een kraamkliniek biedt voorzieningen die er eerder gewoon niet waren of onbereikbaar waren voor de doelgroep. Dit alles moet

haast wel leiden tot veiliger bevallingen en minder sterfte, en betere moeder- en kindzorg, hoewel we daarover geen harde cijfers hebben. Op deze wijze kan plausibel worden gemaakt dat bepaalde *outputs* wel degelijk tot bepaalde effecten zullen leiden of deze althans zullen helpen bevorderen. Dat is in ruim de helft van de bestudeerde projecten aannemelijk. Bij het ANBP was een evaluatie gedaan met nuttige suggesties voor inhoudelijke verbetering of punten die nog verder aandacht behoefden. Mede op basis van beschikbare literatuur en ervaringen elders hebben we twijfels of de gevolgde aanpak van drugs wel zal kunnen werken in de Afghaanse context, terwijl het bij de ontwapening van milities moeilijk is vast te stellen of er veel wordt ontdoken en of dat er alleen maar relatief 'oude troep' wordt ingeleverd. Hierover bestaan uiteenlopende percepties. In hoeverre de ANA en de politie daadwerkelijk in staat zullen zijn uiteindelijk op het hele grondgebied van de Afghaanse staat 'orde en vrede op zaken' te stellen blijft een onderwerp waarover we zelfs met een plausibiliserende aanpak niet veel durven te zeggen. De uiteindelijke scores per project ten aanzien van de doeltreffendheid zijn opgenomen in tabel 4.2

***Doelmatigheid***

Zoals reeds boven genoemd hebben een aantal projecten meer resultaten geproduceerd binnen de beschikbare middelen dan eerder geraamd. Dit is een positief punt vanuit een doelmatigheidsperspectief. Het is echter moeilijk vast te stellen wat de geleverde diensten mogen kosten in een land als Afghanistan, waardoor een puur financiële benadering van de doelmatigheid niet goed mogelijk was. HALO Trust heeft ons vergelijkende cijfers overlegd over de kosten van ontmijning onder verschillende omstandigheden, maar ook hier blijft een rechtstreekse vergelijking lastig. De VN heeft bijvoorbeeld een andere kostenstructuur qua personeel dan HALO Trust en in hoeverre tellen we dat door? We hebben ons bij ons oordeel over de doelmatigheid vooral gebaseerd op onze inschatting van procedures en de aanpak, zoals blijkend uit rapportages en op beschikbare evaluatiegegevens. We hebben daaruit de sterke indruk dat er veelal behoorlijk doelmatig is gewerkt in termen van organisatie en aanpak. De kliniek in Kaboel mobiliseerde internationale vrijwilligers en wist zo professionele staf tegen zeer geringe kosten in te zetten. Bij de VN valt de rekening daarentegen wel eens wat hoger uit door inzet van relatief dure internationale staf, maar dat is soms voorgeschreven in de eigen procedures of onvermijdelijk wegens gebrek aan getraind lokaal personeel. Sommige projecten waren goedgekeurd door een accountant, hetgeen aangeeft dat de uitgaven rechtmatig waren. Over het ASP was een kritisch evaluatierapport geschreven. Hierin werden tal van management en andere problemen geconstateerd en werd de doelmatigheid als beneden peil beoordeeld. Wij vonden wel dat dit rapport erg sterk leek uit te gaan van een westerse realiteit met dito maatstaven en *logframes*. De eisen die bijvoorbeeld aan coördinatie werden gesteld kwamen ons op bepaalde punten als volstrekt overtrokken en onrealistisch voor.

## 4.5 Conclusies

De context in Afghanistan wordt bepaald door een conflictueuze geschiedenis, een zwakke overheid, gebrekkige instituties en bestuur, en de aanwezigheid van geweld, normloosheid, gewapende milities en een drugseconomie. De sociale indicatoren in het land zijn bedroevend laag, met name voor vrouwen. Na de inval door de Amerikanen heeft de Afghaanse regering op een viertal achtereenvolgende donorconferenties massaal internationale hulp aangeboden gekregen en prioritaire ontwikkelingsprogramma's opgesteld op tal van terreinen. Het Stabiliteitsfonds heeft mede in dit verband veertien allocaties ter waarde van ruim € 17 mn aan Afghanistan gedaan, die vooral gericht zijn geweest op aspecten van de harde veiligheid. Genderaspecten zijn veronachtzaamd, zelfs ondanks de evidente mogelijkheid een genderproject te steunen.

Tabel 4.2 geeft een samenvattend overzicht van de bevindingen op de vier bovengenoemde aspecten van beleidsrelevantie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Hierbij is de categorisering gevolgd zoals ook gehanteerd in hoofdstuk 3.

**Tabel 4.2: Overzicht van evaluatiebevindingen projecten Afghanistan**

| Uitvoerende organisatie | Geografische focus | Thematische focus | Lokale inbedding | Synergie | Beleids relevantie | Doeltreffendheid | Doelmatigheid |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ADIDU | + | +/- | +/- | +/- | Minder relevant | Outputs niet gehaald | +/- |
| ASP | + | + | ++ | + | Heel relevant | Outputs niet gehaald | - |
| HALO Trust | + | + | + | + | Heel relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | ++ |
| HALO Trust | + | + | + | + | Heel relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | ++ |
| HALO Trust | + | + | + | + | Heel relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | ++ |
| ISAF | + | +/- | + | +/- | Minder relevant | Outputs gehaald, effect waarschijnlijk | + |
| Politieacademie | + | + | + | + | Relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | + |
| PRT training | + | + | - | +/- | Minder relevant | Outputs gehaald, effect twijfelachtig | + |
| PRT Kar Kar | + | + | + | + | Heel relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | + |
| PRT bunker | + | + | + | + | Heel relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | + |
| UNDP DIAG | + | + | + | + | Heel relevant | Outputs gehaald, effect twijfelachtig | ? |
| UNDP - ANBP | + | + | + | + | Relevant | Outputs gehaald, effect waarschijnlijk | + |
| UNMAS | + | + | + | + | Relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | + |
| UNMAS | + | + | + | + | Relevant | Outputs gehaald, effect aannemelijk | + |

De gesteunde projecten pasten vrijwel geheel in de geografische en thematische prioriteiten van het fonds. Het ISAF afscheidcadeau en het ADIDU project waren uit thematisch oogpunt echter wat minder relevant. Ten aanzien van de lokale inbedding pasten de meeste projecten goed in het *beleid* van de overheid, dat overigens haast alles omvat. Op het niveau van *organisationele* lokale of nationale inbedding vinden de meeste projecten hun oorsprong in buitenlandse initiatieven en waren er voor de inbedding of bezetting met Afghaanse staf dus extra inspanningen vereist. Men bleek zich van deze problematiek bewust te zijn en hieraan te werken. De inbedding in lokale of nationale kaders werd bij de politietraining en de ADIDU minder goed beoordeeld.

In 80 procent van de gevallen is aandacht besteed aan de synergie met andere programma's tijdens de formulerings- en goedkeuringsfase van de projecten en werd daaraan ook opvolging gegeven tijdens de uitvoering, althans op het niveau van de projecten zelf. Dit betekent echter niet dat er op macro niveau noodzakelijkerwijze sprake is van een coherente en geïntegreerde aanpak, omdat zich hiertoe in Afghanistan en de bredere donorwereld ernstige structurele belemmeringen voordoen. Beoordeeld op basis van alle vier de aspecten van beleidsrelevantie, blijken drie projecten minder relevant te zijn, vier relevant en zeven heel relevant.

Op het niveau van de realisatie van de geformuleerde *outputs* presteerden driekwart van de projecten goed, waarbij de helft daarvan de aanvankelijk in de projectdocumenten geformuleerde *outputs* zelfs overtrof. Aan de andere kant kan men ook stellen dat de twee projecten waarvan de outputs (nog) niet zijn gerealiseerd meer dan de helft van de totale allocatie voor Afghanistan behelsen en daarmee dus de interventies van het fonds grotendeels als een mislukking kunnen worden gekenschetst. We willen hierbij wel aantekenen dat het niet onmogelijk is dat het complex in Kunduz alsnog in gebruik wordt genomen en ook dat het ASP niet als een totale mislukking mag worden beschouwd, zoals

onze eigen waarneming in Doshi bevestigde, ondanks een kritische externe evaluatie van het ASP in totaliteit.

Ten aanzien van verder gelegen doeleinden kan niet veel gezegd worden, omdat deze niet worden geëxpliciteerd in de projectdocumenten of slechts worden *verondersteld*. Ook vinden we hierover vrijwel niets terug in de rapportages, terwijl de tijd sinds de start van de projecten meestal nog te kort is geweest om langere termijn effecten al te kunnen waarnemen. Het zal echter duidelijk zijn dat bij gebrek aan outputs ook geen positieve effecten kunnen worden verwacht. Dit geldt dus in de eerste plaats voor de ADIDU en een gedeelte van de ASP. Bij het DIAG is het project nog onderweg en kunnen nog geen conclusies worden getrokken. We hebben hierom de kwalificatie 'effecten twijfelachtig' gebezigd en bij de doelmatigheid een vraagteken gezet. In de rest van de gevallen waren de outputs gehaald en kunnen we aannemelijk maken, dat er positieve effecten zullen optreden of is dit zelfs waarschijnlijk.

Ten aanzien van de doelmatigheid kunnen slechts beperkte uitspraken worden gedaan en bestaat er een gemengd, maar overwegend positief beeld, waarbij sommige projecten meer hebben gedaan met hetzelfde geld dan aanvankelijk beraamd, terwijl een enkele andere beneden peil presteerde.

# 5 Het MDRP: Demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders in de Grote Meren

Met een aanvankelijke commitering van € 108 mn voor vijf jaar is het Multi-country Demobilisation and Reintegration Programme (MDRP) verreweg het grootste project van het Stabiliteitsfonds. De Nederlandse verplichtingen ten opzichte van het MDRP werden aangegaan voor 2004 en hebben als zodanig mede gestalte gegeven aan het toen nog op te richten fonds. Zowel de opzet van het MDRP zelf als de landen waar het programma wordt uitgevoerd zijn nogal complex. Derhalve besteden wij een paar pagina's aan de achtergrond van het programma.

## 5.1 Voorgeschiedenis

Het hart van Afrika omvat een schakering van landen die ieder op hun manier worstelen met grote armoede en gewapend geweld. Met name de DRC en veel van de direct omliggende landen hebben grootschalige en langdurige strijd ondergaan. Aan de bron van deze conflicten stonden veelal slecht functionerende staten die kampten met een gebrekkige legitimiteit, problematische koloniale erfenissen, economische en politieke tegenstellingen die zich vaak manifesteerden als etnische spanningen en geopolitieke buitenlandse inmenging. Zoals ook elders in de wereld hebben de verschillende conflicten vervolgens hun eigen dynamiek gecreëerd, waarin rebellengroepen, de proliferatie van kleine wapens en illegale handel in grondstoffen een grote rol spelen. De toenmalige bemiddelaar van het vredesproces in de DRC, Ketumile Masire, verwoordde dit helder: 'Oorlog kan een manier van leven worden, tot het punt dat diegenen die vechten vergeten waarom ze de oorlog begonnen waren.'[125]

Politieke dynamiek, oorlogseconomieën, etnische spanningen en geweld laten zich weinig aan landgrenzen gelegen liggen. De landen in de regio hebben zich met wisselende allianties veelvuldig in elkanders oorlogen gemengd en steun gegeven aan gewapende groepen in hun buurlanden. Hoewel de conflicten in Burundi, Rwanda, de DRC, Oeganda en elders in de regio ook ieder hun lokale oorzaken hebben, dienen zij te worden gezien als een samenhangende clustering van conflicten. Enkel nationale pogingen om vrede te bewerkstelligen zijn daarmee gedoemd te mislukken. Vooruitgang in het ene land luidde vaak een nieuwe escalatie over de grens in. Zo waren er in de jaren negentig maar weinig landen die geen troepen of gelieerde rebellen in de DRC hadden.

Desalniettemin leek er rond de eeuwwisseling een kentering in de geweldscyclus te komen. De overheden van Angola, DRC, Namibië, Rwanda, Oeganda en Zimbabwe tekenden in juli 1999 het bestand van Lusaka.[126] Deze overeenkomst voorzag in een inter-Congolese dialoog, de terugtrekking van buitenlandse troepen uit de DRC en de ontwapening en demobilisatie van gewapende groepen. Drie jaar later werd in Sun City, Zuid Afrika een verdergaande overeenkomst bereikt die de weg vrij maakte voor verkiezingen in de DRC. Angola (Bicesse akkoord, 1991) en Rwanda (Arusha akkoord, 1993) tekenden begin jaren '90 al een eigen vredesakkoord en vingen een DDR proces aan, in beide gevallen zonder succes. Rwanda onderging een genocide en in Angola gaven de presidentiële verkiezingen het startschot voor hernieuwde strijd toen UNITA[127] zijn verlies niet accepteerde. In beide gevallen werd het geweld uiteindelijk beëindigd door een militaire overwinning. In de daaropvolgende periode werden ook in Burundi (augustus 2000) en Congo Brazzaville (december 1999) akkoorden getekend. De Centraal Afrikaanse Republiek had in 1997 al een nationaal verzoeningspact getekend. De gehele regio kwam daarmee in een hoopvollere, maar nog immer zeer kwetsbare fase terecht.

[125] Oorspronkelijke tekst: '[w]ar can become a way of life, to the point where those engaged in the fighting have forgotten why they started the war.' Masire (2001) p. 3.
[126] Zambia, Organisation of African Unity, VN en South African Development Community tekenden het akkoord als waarnemer.
[127] UNITA staat voor União Nacional para a Independência Total de Angola.

De presentie van gewapende groepen waren niet de kernoorzaak van de oorlogen in het Grote Meren gebied, maar hun aanwezigheid was een directe bedreiging voor de verschillende vredesinitiatieven. De ontwapening, demobilisatie en reïntegratie[128] van voormalige strijders werd dan ook gezien als cruciale interventie in het belang van de vrede in de regio.

Hoewel er ook positieve voorbeelden waren, voorspelden eerdere ervaringen met DDR niet al te veel goeds. Het behalen van duurzaam succes was buitengewoon weerbarstig gebleken.[129] Zo was de aansluiting bij wederopbouwprocessen, een adequate inrichting van leger, politie en justitie, de terugkeer van vluchtelingen en het politieke proces vaak een probleem. Een geïsoleerd DDR proces loopt zonder twijfel vast, zo was de les.

Een tweede les betrof de noodzaak om snel te handelen. Een DDR proces dat te laat wordt ingezet stelt de hooggespannen verwachtingen van lokale groepen danig op de proef en laat ruimte voor een nieuwe escalatie.

Ten derde werd opgemerkt dat de internationale gemeenschap slechts een ondersteunende rol kan vervullen. Gebrek aan binnenlandse betrokkenheid ondermijnde de houdbaarheid van DDR interventies.

Onvoldoende besef van de grensoverschrijdende dimensies was een vierde risico, daar dit de regionale machtsbalans en daarmee de vrede en stabiliteit zou aantasten. Bovendien leidden slecht afgestemde nationale DDR programma's tot 'DDR migratie' en wapensmokkel. De premies en beloningen voor ontwapening en demobilisatie konden gemakkelijk rebellen en wapens uit buurlanden aantrekken.

Een vijfde les was dat het eerste deel van het proces – ontwapening en demobilisatie – aanmerkelijk gemakkelijker was dan het laatste deel: een duurzame sociale en economische reïntegratie van strijders in de maatschappij (dan wel in de nieuwe krijgsmacht). Mede daarom was het van essentieel belang dat voor een meerjarige periode voldoende gelden beschikbaar werden gesteld. Een afgebroken DDR proces zou namelijk zeer destabiliserend zijn.

Ten slotte was er een groeiende erkenning van speciale aandachtsgroepen binnen DDR. Aandacht voor de specifieke noden van vrouwelijke soldaten, kindsoldaten en gehandicapte of zieke soldaten werd noodzakelijk gedacht. Ook werd onderschreven dat dit een fijngevoelige afbakening van de doelgroep vergde. Veel kinderen en vrouwen waren weliswaar niet onder de wapens, maar waren weldegelijk deel van een militie als wachtpost, hulpje, seksslaaf of anderszins.

## 5.2 Het MDRP: een nieuwe aanpak

Het MDRP was een revolutionaire poging aan de bovenstaande problemen tegemoet te komen.[130] Het programma had een regionale aanpak. Zeven landen werden in het raamwerk betrokken: Angola, Burundi, de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR), Congo Brazzaville, de DRC, Oeganda en Rwanda. Daarnaast had het programma een meerjarige en multi-donor insteek: aan de kern stond een trustfund, waardoor structureel voldoende en flexibele fondsen beschikbaar zouden zijn en een 'projectmentaliteit' of korte termijn

[128] Hoewel deze termen redelijk voor zich spreken, lichten wij ze hier kort toe. Ontwapening behelst het vrijwillig of gedwongen overhandigen van wapens. Hier staat in de regel geen geld of directe hulp tegenover. Demobilisatie betreft de registratie van ex-strijders. Reïntegratie is een poging de betreffende mensen zowel sociaal als economisch in staat te stellen weer in de maatschappij te functioneren. In andere gevallen worden ex-strijders opgenomen in de nationale krijgsmacht van het land. De fase tussen demobilisatie en reïntegratie wordt ook wel aangeduid als reïnsertie. Dit is een overbruggingsfase waarin gedemobiliseerde strijders worden bijgestaan, voordat zij het reïntegratietraject in gaan. Voor dit gehele traject is het is gebruikelijk de Engelse afkorting DDR te gebruiken, welke staat voor: disarmament, demobilisation and reintegration.

[129] Onderstaande observaties zijn mede gebaseerd op International Peace Academy (2002) en World Bank (2002).

[130] Meer informatie over de achterliggende gedachte en opzet van het MDRP is te vinden in het programmadocument van de Wereldbank: World Bank (2002).

denken zou worden tegengegaan. Tevens zou de gezamenlijke inzet van donoren coördinatie ten goede komen.

Een andere opmerkelijke breuk met het verleden was de beslissing om de Wereldbank tot coördinerend orgaan te benoemen. Wie het mandaat en de operationele capaciteit van de Bank en de Verenigde Naties – sinds jaar en dag verwikkeld in een competentiestrijd – vergelijkt zal op het eerste gezicht geneigd zijn te concluderen dat de laatste beter is uitgerust voor een politiek gevoelig en militair getint programma als het MDRP. De ervaringen met organisaties als het UNDP waren echter niet onverdeeld positief. Daarbij werden de coördinerende en administrerende capaciteiten van de Bank hoger ingeschat en werd de insteek van de Bank – lokale overheden ondersteunen in plaats van zelf uitvoeren – geschikt geacht.

Dit laatste hangt nauw samen met de benadering van het MDRP. Mede omdat het niet realistisch werd geacht een VN vredesmacht in te zetten die in de gehele regio een DDR proces kon afdwingen, werd ervoor gekozen grote nadruk op ownership te leggen, waarbij demobilisatie op vrijwillige basis gebeurde en nationale overheden een leidende rol zouden hebben.[131] Hoewel de gelden door het MDRP secretariaat van de Wereldbank beheerd zouden worden, kwam de verantwoordelijkheid voor planning en operationele coördinatie bij de overheden te liggen. In aanvulling daarop konden VN organisaties en NGOs meewerken aan onderdelen van deze nationale programma's. VN vredesmissies – met name MONUC – die in delen van de regio opereerden speelden bovendien een essentiële rol in het waarborgen van veiligheid en de ontwapening van rebellen, aangezien dit niet tot het *métier* van het MDRP behoorde.

Het programmadocument benadrukt dat het MDRP geen substituut is voor een bredere, politieke oplossing voor conflicten in de regio; het poogt de lopende vredesprocessen te complementeren.[132] Om die reden was het belangrijk dat lokale partijen, bilaterale donoren en de VN in de regio zouden zorgen voor veiligheid, het op orde brengen van leger en politie en het aanpakken van de bredere kleine wapens problematiek in de regio. Tegelijkertijd werd het MDRP geacht nauwe aansluiting bij deze initiatieven te zoeken. In dat verband werden overlegstructuren gecreëerd voor de deelnemende landen uit de regio en de donoren. Hiermee was het MDRP dus niet enkel een pot met geld, maar ook een overlegplatform.

Ten slotte werd de mogelijkheid ingebouwd om naast de nationale programma's ook regionale en speciale projecten te ontplooien. Deze konden parallel aan de nationale programma's worden uitgevoerd om additionele of specifieke grensoverschrijdende problemen het hoofd te bieden.

Ondanks de ambitieuze doelstellingen werd de looptijd van het MDRP vastgesteld op vijf jaar: van 2002 tot en met 2006. De totale kosten werden begroot op 500 miljoen Amerikaanse dollar. Al deze gelden werden geclassificeerd als ODA.

## 5.3 Een moeizame start

De revolutionaire opzet van het MDRP en de enorme financiële omvang verschaften het programma met een aanzienlijk profiel en zowel het bijbehorende kritische commentaar als applaus. Dat laatste verstomde echter snel. Het bleek erg lastig om deels incapabele of onwillige overheden in beweging te krijgen en de instabiele context bemoeilijkte de demobilisatie en reïntegratie van rebellen. Ook de benodigde logistiek was een knelpunt, omdat in grote delen van de regio nauwelijks infrastructuur aanwezig was. Tegelijkertijd waren de verwachtingen rondom het programma – mede vanwege het grote budget – hoog gespannen. Toen er vervolgens lange tijd weinig of niets tastbaars gebeurde in de meeste landen, zwollen de kritische stemmen aan.

De beoordeling van de zogeheten *Mid Term Review* van januari 2005 – een onafhankelijke tussentijdse evaluatie van het programma – was dan ook niet mals.[133] De studie verwijt de

[131] World Bank (2002), p. 12.
[132] World Bank (2002), p. 11.
[133] Development Alternatives Inc (2005).

Bank dat de procedures te traag zijn, dat ze te weinig mensen in het veld hebben, dat ze nationale ownership verwarren met ownership van de overheid en dat reïntegratie bij de Bank weinig meer om het lijf heeft dan het afleveren van geld of materiële hulp. De studie concludeert verder dat de aloude strijd tussen de Bank en de VN nog onvoldoende is opgelost. Verder wordt het mandaat van het MDRP – demobilisatie en reïntegratie – te nauw geïnterpreteerd, waardoor essentiële verbanden met ontwapening en het op orde brengen van nationale krijgsmachten niet of nauwelijks worden gelegd. Tegelijkertijd werd het programma aangerekend dat er onvoldoende bewustzijn was van de moeilijke politieke context en dat de Wereldbank en de andere donoren niet bereid waren hun gewicht in de strijd te werpen en politieke druk uit te oefenen op nationale overheden in de regio.

Deze kritiek wordt bestendigd door andere studies, met name waar het gaat om de DRC en daar ligt nu net de spil van de Grote Meren problematiek. Kern van de kritiek is dat het MDRP zich blind staart op de eigen projectlogica. 'Vanuit het mandaat van de Wereldbank is het begrijpelijk dat zij zich alleen met demobilisatie en reïntegratie bezig houden,' aldus één van de betrokken ambtenaren,[134] 'maar de Bank wilde überhaupt niets weten van ontwapening en de staat van het nationale leger. Ze hielden krampachtig vast aan een hele strikte interpretatie van hun eigen mandaat en waren blind voor de rest.' Daar kwam bij dat het MDRP secretariaat vrijwel niet aanwezig was in het veld, waarover ook Nederland op hoog niveau heeft geklaagd.[135] De rapportages – die nauwelijks van problemen spraken – werden daardoor ongeloofwaardig en het programma was onvoldoende ingebed in de lokale context. Zo werden vraagtekens gesteld bij de toepassing van toelatingscriteria. Als gevolg van misbruik – mogelijk gemaakt door onvoldoende controle – zou een deel van de mensen ten onrechte zijn opgevoerd als ex-strijder.

Verder keken de programma's onder het MDRP onvoldoende naar het lot van ex-strijders nadat zij de vereiste stappen doorlopen hadden. Ook dit probleem stak met name in de DRC de kop op. De ex-combattanten gingen de boeken in als 'gereïntegreerd', maar werden nog immer geconfronteerd met armoede, werkloosheid en een gemeenschap die gevoelens van haat en afgunst jegens hen koestert[136]. Tegelijkertijd werd hun omgeving er niet veiliger op. Er opereerden nog steeds buitenlandse gewapende groepen in de DRC en wapenstromen bleven bestaan.[137] Dit was mede te wijten aan de overbelasting van MONUC, de VN vredesmacht in het land.[138] Het uit elkaar halen van ontwapening en demobilisatie werd sowieso al niet verstandig geacht, maar het probleem werd verergerd doordat hierover geen goede afspraken waren tussen het MDRP en de VN.

Tegelijkertijd was de Congolese politieke steun voor het MDRP gering en hielden politiek leiders hielden hun eigen legers in stand.[139] Het nationale leger bleef hierdoor in de kinderschoenen staan en donoren waren niet of nauwelijks bereid hun gelden in te zetten om dat gat te vullen.[140] Ex-rebellen die kozen voor reïntegratie in de civiele samenleving werd een onmiddellijke premie van 110 Amerikaanse dollar en twaalf maandelijkse vervolgpremies van 25 dollar in het vooruitzicht gesteld. Wie voor een toekomst in het leger koos had in principe recht op 10 dollar per maand, maar de soldij werd in veel gevallen niet uitbetaald. Vrijwel ieder weldenkende Congolees die wilde demobiliseren koos dus voor civiele reïntegratie en de rest kwam in het leger terecht.[141] Wederom werd aangetoond dat SSR en DDR alles met elkaar te maken hebben en dat demobilisatie weerbarstig is als de overheid er niet in slaagt orde en veiligheid te garanderen. Ex-rebellen hadden namelijk gegronde vrees voor hun veiligheid en dus een reden om niet te demobiliseren of na hun demobilisatie opnieuw naar de wapens te grijpen.

---

[134] Interview 15.
[135] Zie bijvoorbeeld de brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de president van de Wereldbank van 18 september 2003 (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2003d) waarin zij aandringt op permanente MDRP presentie in Burundi. 'In- en uitvliegende consultants zijn geen substituut,' aldus de minister.
[136] Dindelo (2005).
[137] Terrie (2005).
[138] International Crisis Group (2003).
[139] International Crisis Group (2003).
[140] International Crisis Group (2006) en Boshoff (2005).
[141] Interview 15.

Een ander punt van kritiek betrof kindsoldaten en vrouwelijke soldaten, die speciale aandacht zouden krijgen. Al snel werd opgemerkt dat onder gewapende rebellen nog altijd veel vrouwen en kinderen waren en dat er te weinig werd gedaan om hen bij te staan bij hun demobilisatie en reïntegratie.[142] Zo klaagde het United Nations Children's Fund (UNICEF) dat het MDRP log en moeilijk toegankelijk was en onvoldoende kindsensitief was. Anderzijds was de kritiek dat het MDRP te veel eiste van de nationale programma's. Hiermee werd te veel hooi op de vork van nationale overheden geplaatst, wat eerder tot vertraging dan tot kwalitatief betere programma's leidde.

## 5.4 Kleine stappen vooruit

Ondanks de stevige aantijgingen, pleitte de *Mid Term Review* voor continuering van het MDRP. Er werden immers ook graduele verbeteringen waargenomen en ontmanteling van het programma zou de totnogtoe behaalde resultaten teniet doen.[143] De gebrekkige staat van het MDRP in het belangrijkste land, de DRC, liet immers onverlet dat in Angola en Rwanda wel degelijk vooruitgang werd geboekt. Een belangrijke reden dat deze landen beter presteerden lag overigens buiten het MDRP. Beide DDR processen kwamen voort uit een militaire overwinning en profiteerden dus van grotere politieke duidelijkheid en institutionele slagkracht. In Rwanda was het DDR proces zelfs al gaande toen het MDRP in leven werd geroepen.

Erkend moest ook worden dat een deel van de problemen het MDRP niet konden worden aangerekend. Men kon het MDRP bijvoorbeeld moeilijk verantwoordelijk stellen voor de politieke impasse in de DRC en elders. Het handhaven van de veiligheid, ontwapening van rebellen, het hervormen of opnieuw creëren van leger en politie en het afdwingen van politieke wil waren essentieel voor succes, maar primair de verantwoordelijkheid van de overheid, de VN en bilaterale donoren.

Voorts stelde de tussentijdse evaluatie vast dat de regionale insteek van het MDRP op zich goed was en bij gebrek aan alternatieven was opheffen sowieso geen optie. Verlagen van de verwachtingen en verhogen van de kwaliteit van het programma was de enige weg voorwaarts aldus de evaluatoren.[144] De donoren schikten zich in deze analyse en handhaafden hun steun voor het MDRP, maar staken de kritiek van de evaluatie niet onder stoelen of banken. Nederland was daarbij bijzonder uitgesproken.

Aldus de interne en externe correspondentie van Buitenlandse Zaken heeft deze kritiek geleid tot verbeteringen. De leiding van het MDRP secretariaat werd vervangen en de personele bezetting werd verdubbeld. De presentie op veldniveau werd uitgebreid en er kwam meer capaciteit voor analyse en strategieontwikkeling. Bovendien werd de opstelling van de Wereldbank flexibeler en nam de bereidheid om politieke druk uit te oefenen toe. Het MDRP secretariaat en de betrokken donoren stelden gezamenlijke verklaringen en pressiedocumenten op. 'Ownership is geen panacee,' zo realiseerde men zich[145] en het concept was niet langer een *carte blanche* om overheden alle touwtjes in handen te geven. Zo werd aan de Congolese DDR autoriteit CONADER[146] een missie van accountant KPMG verbonden om de controle op de financiële administratie op orde te krijgen.

### *Resultaten*

Deze veranderingen gingen gepaard met tastbare en kwantificeerbare vooruitgang, zo stelt het MDRP secretariaat in periodieke rapportages. Inmiddels is in alle betrokken landen een nationale strategie ontwikkeld en is de institutionele structuur opgezet. Het aantal mensen dat het DDR traject doorlopen heeft is volgens de cijfers van het secretariaat aanmerkelijk toegenomen. Tabel 5.1 geeft een overzicht.

[142] Schroeder (2005).
[143] Development Alternatives Inc (2005) p. v.
[144] Development Alternatives Inc (2005) pp. v-vi.
[145] Interview 15.
[146] CONADER staat voor Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion.

**Tabel 5.1 Kwantitatieve resultaten van het MDRP[147]**

| Land | Activiteit | Resultaat (aantal mensen) | Doelstelling (aantal mensen) | Voortgang in procenten |
|---|---|---|---|---|
| Angola | Gedemobiliseerd | 97.114 | 138.000 | 70% |
| | Reïnsertie | 49.651 | 62.716 | 79% |
| | Gereïntegreerd | 52.201 | 166.662 | 31% |
| Burundi | Gedemobiliseerd | 20.701 | 55.000 | 38% |
| | Reïnsertie | 17.686 | 55.000 | 32% |
| | Gereïntegreerd | 4.978 | 55.000 | 9% |
| Centraal Afrikaanse Republiek | Gedemobiliseerd | 5.515 | 7.565 | 73% |
| | Reïnsertie | 5.515 | 7.565 | 73% |
| | Gereïntegreerd | 5.580 | 7.565 | 74% |
| Democratische Republiek Congo | Gedemobiliseerd | 97.310 | 150.000 | 65% |
| | Reïnsertie | 83.747 | 120.000 | 70% |
| | Gereïntegreerd | 53.617 | 90.000 | 43% |
| Congo Brazzaville | Gedemobiliseerd | 0 | 11.000 | 0% |
| | Reïnsertie | 0 | 11.000 | 0% |
| | Gereïntegreerd | 0 | 30.000 | 0% |
| Rwanda | Gedemobiliseerd | 26.162 | 36.000 | 73% |
| | Reïnsertie | 37.087 | 47.400 | 78% |
| | Gereïntegreerd | 38.395 | 50.000 | 77% |
| Oeganda | Gedemobiliseerd | 15.881 | 15.310 | 104% |
| | Reïnsertie | 11.851 | 15.310 | 77% |
| | Gereïntegreerd | 0 | Nog te bepalen[148] | 0% |
| **Totaal** | **Gedemobiliseerd** | **262.683** | **412.875** | **64%** |
| | **Reïnsertie** | **205.537** | **318.991** | **64%** |
| | **Gereïntegreerd** | **154.771** | **399.227** | **39%** |

Kijkend naar deze cijfers is het onwaarschijnlijk dat het MDRP – met op het moment van schrijven formeel nog vier maanden op de oorspronkelijke teller – zijn doelstellingen zal halen. Met de moeizame start in het achterhoofd constateren wij niettemin dat de cijfers drastisch gestegen zijn. Ten tijde van de *Mid Term Review* was het proces in de DRC en Burundi immers nog niet gestart, terwijl deze landen nu goed zijn voor de helft van de ex-strijders die de demobilisatie en reïnsertie hebben doorlopen. Bovendien is de einddatum van het programma ondertussen verzet naar 20 mei 2009, hetgeen nog enige tijd voor verdere vooruitgang laat.

Hoewel de veranderingen bij het MDRP en de stijgende statistieken optimistisch ogen, is er nog geen reden te concluderen dat het MDRP na de nodige kinderziekten een succesverhaal is geworden. Ook bij eerdere rapportages waren er – in de afwezigheid van gedegen verificatiemechanismen – immers twijfels over de relatie met de werkelijkheid op veldniveau. Bovendien is er onvoldoende bewijsmateriaal om te beoordelen in hoeverre de hogere doorloopcijfers ook echt een positief effect inhouden. Het feit dat meer mensen van het programma gebruik maken wil niet noodzakelijk zeggen dat de problemen beter worden opgelost, of dat het programma tot grotere vrede, veiligheid en ontwikkeling leidt. Twee cruciale vragen blijven tot op heden grotendeels onbeantwoord.

Ten eerste: wie zijn de ex-strijders die demobiliseren en reïntegreren? 'Er is altijd scepsis geweest over de strijders die buiten het proces blijven,' erkent één van de betrokkenen. 'Het vermoeden is dat leiders hun beste strijders achter houden.'[149] Zelfs als de betreffende instanties in de demobilisatiekampen een uitstekende screening uitvoeren blijft dus de vraag welke strijders zich niet aanmelden.

[147] Voortgangsrapportage MDRP tot en met 31 augustus 2006.
[148] Het MDRP beperkt zich in Oeganda vooralsnog tot ondersteuning van de Amnestiecommissie. Deze is verantwoordelijk voor de ontwapening, demobilisatie en reïntegratie van leden van verzetgroeperingen – met name de het Verzetsleger van de Heer (LRA) – die hun groep hebben verlaten en de strijd hebben opgegeven. MDRP ondersteuning aan de commissie is pas in 2006 van start gegaan en de desintegratiecomponent is nog in ontwikkeling. De recente doorbraak in de onderhandelingen met de LRA zouden grote invloed kunnen hebben op het MDRP programma in Oeganda.
[149] Interview 51.

De tweede vraag draait om de effectiviteit en duurzaamheid van reïntegratie. In hoeverre zijn mensen die hebben deelgenomen aan een reïntegratieproject werkelijk in de burgermaatschappij teruggekeerd? De sociaal-economische moeilijkheden en de veiligheidsrisico's van de betreffende gebieden zijn groot. Er is anekdotisch bewijs dat ex-strijders een graantje van DDR projecten meepikken en vervolgens hun oude leven voortzetten of zelfs het hele DDR traject nog een keer doorlopen. Een systematische toetsing ontbreekt. In veel landen is het daarvoor ook nog te vroeg. Dat resultaten kwetsbaar kunnen zijn, bleek in Burundi, waar het aanvankelijk veelbelovende DDR proces na een machtswisseling in een impasse raakte. In verder gevorderde landen, zoals Rwanda en Angola worden gegevens verzameld over de effectiviteit en duurzaamheid van reïntegratie, maar uitslagen zijn nog niet bekend.

***Speciale groepen***

Het MDRP programma ambieerde extra aandacht te geven aan speciale groepen, zoals vrouwelijke strijders, kindsoldaten en gehandicapte soldaten. Met betrekking tot gender heeft deze doelstelling zijn weerslag gehad in alle nationale DDR programma's. De gelijkwaardige toegang van mannen en vrouwen en additionele inzet (en bijbehorende gelden) voor de speciale noden van vrouwen zijn hier op één of andere manier in opgenomen, zo concludeerde een doelgerichte studie naar gender in het MDRP in juli 2005.[150]

Niettemin werd onvoldoende gedaan om vrouwelijke strijders adequaat te bereiken. Het aandeel van vrouwen in het demobilisatieproces is dan ook beperkt, zoals te zien is in tabel 5.2. Dat geldt ook voor kinderen en gehandicapten. Betrouwbare cijfers over het aantal vrouwelijke en jeugdige strijders dat lid was van één van de vele gewapende groepen in de regio ontbreken. Rebellenleiders zijn vaak terughoudend met het verschaffen van deze informatie.[151] Realistische numerieke doelstellingen ontbreken dan ook meestal.

**Tabel 5.2 Demobilisatie van vrouwelijke strijders en kindsoldaten (absoluut en als percentage van het totale aantal demobiliserende strijders)[152]**

| Land | Aantal vrouwen | Percentage van het totaal | Aantal kinderen | Percentage van het totaal | Aantal gehandicapten dat speciale hulp krijgt | Percentage van het totaal |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Angola | 3.339 | 3,4% | 0 | 0% | 53 | 0,1% |
| Burundi | 494 | 2,4% | 3.015 | 14,6% | 704 | 3,4% |
| CAR | 1.134 | 20,6% | 23 | 0,4% | 4 | 0,1% |
| DRC | 2.178 | 2,2% | 7.809 | 8,0% | 242 | 0,2% |
| Rwanda | 50 | 0,2% | 597 | 2,3% | 3773 | 14,4% |
| Oeganda | 2.066 | 13,0% | 5.432 | 34,2% | 0 | 0 |
| **Totaal** | **9.261** | **3,5%** | **16.867** | **6,4%** | **4.776** | **1,8%** |

Voor gehandicapte strijders zijn wel streefcijfers vastgesteld. Hieruit blijkt dat in de DRC (met een streefcijfer van 9.000), Angola (6.250) en Burundi (4.140) nog een lange weg te gaan is. Speciale hulp aan hen is nog amper van de grond gekomen.[153] Alleen in Rwanda is het beeld positief: meer dan 90 procent van de doelgroep heeft speciale hulp gehad.[154]

***Blijvende moeilijkheden***

'In de afgelopen anderhalf jaar zijn we ver gekomen, maar de inherente moeilijkheden blijven,' aldus één van de betrokkenen bij het MDRP.[155] De kritische geluiden en pogingen tot verbetering ten spijt, blijft het MDRP lijden onder een aantal grote problemen. Ten eerste is het programma uiteindelijk afhankelijk van het politieke proces in de zeven landen in de regio. Zo hadden de DRC en Burundi – de twee landen waar Nederland binnen

[150] Schroeder (2005).
[151] Schroeder (2005).
[152] Gebaseerd op MDRP Secretariat (2006).
[153] MDRP Secretariat (2006), p 7.
[154] Gebaseerd op MDRP Secretariat (2006).
[155] Interview 51.

het MDRP extra op had ingezet – te kampen met onwil van machthebbers en politieke onzekerheid. De hiermee samenhangende zwakke overheidsstructuren blijken ook nog steeds een obstakel te zijn. Ondanks de toenemende bereidheid om politieke druk uit te oefenen blijft de diplomatieke dialoog met overheden in de regio tamelijk mild.[156]

Ook de stagnerende opbouw van leger en politie blijft – met name in de DRC – een probleem, zo stellen analisten en beleidsmakers.[157] 'SSR is lang een ondergeschoven kind gebleven,' zei een beleidsmaker.[158] En naarmate er meer aandacht voor kwam, nam ook de competentiestrijd toe. De EU missie EUSEC[159], die de Congolese autoriteiten adviseert over SSR, kwam bijvoorbeeld in aanvaring met MONUC.[160] Het nieuwe Congolese leger komt ondertussen wel van de grond, maar is zelf een grote bedreiging voor de mensenrechten[161] en functioneert in vrijwel geen enkel opzicht naar behoren. Ondanks de inzet van MONUC, blijft de onveiligheid groot. 'Als ik in Kivu woonde en ik had een wapen, zou ik het ook niet afgeven,' aldus een onderzoeker.[162]

Ten slotte blijft internationale afstemming een probleem. Samenwerking tussen de VN en de Wereldbank blijft dramatisch slecht, aldus betrokkenen.[163] In algemene zin zijn er te veel internationale spelers die hun eigen ding doen in de DRC en Congolese partijen slagen er vaak in om hen tegen elkaar uit te spelen.[164]

## 5.5 Nederlandse betrokkenheid

De Nederlandse betrokkenheid bij het MDRP was opmerkelijk groot. Vanwege het belang van het programma enerzijds, maar zeker ook vanwege meevallende financiële ruimte op de begroting van Buitenlandse Zaken door een groeiende economie[165] stelde toenmalig Minister Herfkens € 108 mn beschikbaar. Met dit bedrag was Nederland – na de Wereldbank zelf – verreweg de grootste donor en kreeg daarmee ook een belangrijke stem in de coördinatie en vormgeving van het programma. Bijgevolg werd Nederland soms als dominante donor, in plaats van als partner, gepercipieerd, zeker toen de kritiek op het MDRP toenam en Nederland steeds nadrukkelijker pleitte voor aanpassingen.[166] Deze tendens werd mogelijk nog versterkt toen de steun voor het MDRP met het aantreden van Minister van Ardenne een stuk minder onvoorwaardelijk bleek.

Het is mooi dat er veel geld voor het MDRP beschikbaar was, maar het is voor niemand goed geweest dat er zo'n groot gat zat tussen Nederland en de overige donoren, zo zeggen de meeste betrokkenen. 'De frustraties en zorgen van Nederland werden gedeeld,' maar er was niet altijd waardering voor de manier waarop Nederland die verwoordde en voor de acties die er aan verbonden werden, meldt één van de geïnterviewden.[167]

Tegelijkertijd werd duidelijk dat het MDRP in de beginfase eerder een overschot dan een tekort aan gelden had. Vanwege de moeizame start van het programma, werd aan het begin weinig geld uitgegeven. Ook de Nederlandse bijdragen werden daardoor uitgesteld en verlaagd. De € 25 mn die voor 2003 was begroot, werd niet besteed en over latere jaren uitgespreid.[168]

Één van de twistpunten waar Nederland sterk op inzette was de relatie tussen het MDRP en de hervorming van de veiligheidssector. Het MDRP Secretariaat interpreteerde het

[156] Interview 53.
[157] Interview 8, 15 en 17.
[158] Interview 2.
[159] Dit is de afkorting voor European Union security sector reform mission.
[160] Interview 53.
[161] United Nations (2006).
[162] Interview 53.
[163] Interview 15, 51.
[164] Interview 53.
[165] Aangezien het Nederlandse ontwikkelingsbudget is gelieerd aan het de omvang van de nationale economie kan mee- of tegenvallende economische groei in de loop van het jaar aanzienlijke gevolgen hebben voor de bestedingsruimte.
[166] Interviews 2, 8 en 15.
[167] Interview 51.
[168] Dit blijkt uit het oorspronkelijke beoordelingsmemorandum en ramingen uit de dossiers van DMV/VG.

mandaat van de Wereldbank wel erg rigide, zo vond men, en daardoor was het MDRP te ambivalent ten opzichte van leger en politie, terwijl de stagnatie in het MDRP – met name in de DRC – voor een groot deel te wijten was aan de problemen in de veiligheidssector. Dit pleidooi sorteerde in de ogen van Buitenlandse Zaken weinig effect en dus verlaagde het departement in februari 2005 de bijdrage met 5 miljoen, zodat deze gelden konden worden ingezet voor SSR. Dit betekende echter dat deze gelden uit een non-ODA faciliteit zouden moeten komen en dat zou in de internationale discussie over de OESO/DAC criteria die Nederland met veel bravoure had aangezwengeld geen goed signaal zijn. Na deze diplomatieke storm in een glas water, moest dus bakzeil worden gehaald: de gelden werden wel uit het MDRP werden gehaald, maar ondanks het heftige pleidooi stak Nederland net als de bank zijn hand niet in het vuur voor SSR. In plaats daarvan, kwam de 5 miljoen ten goede aan een ODA activiteit: het VN fonds voor extra beveiligingsmaatregelen bij de Congolese verkiezingen (nummer 2 in tabel 5.3).[169]

Naast dit project financierde Nederland een aantal andere interventies in het grote Meren gebied die verband hielden met het MDRP. Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, gold dat zelfs voor de meeste projecten. De vier groten daarvan (ieder 4 tot 5 miljoen, samen goed voor 85 procent van de middelen) richtten zich allen op DDR en de veiligheidssector in Burundi of de DRC.

**Tabel 5.3 Overige activiteiten uit het Stabiliteitsfonds in de Grote Meren regio**

| **Projectbeschrijving** | **Commitering uit het Stabiliteitsfonds (deels in 2004 en 2005 besteed)** |
|---|---|
| 1. Project van het Zuid Afrikaanse Ministerie van Defensie waarin kampen worden gebouwd waar rebellen kunnen reïntegreren in het nationale leger van de **DRC**. | € 5.000.000 |
| 2. Fonds onder het UNDP om de overheid van de **DRC** in staat te stellen de veiligheid te waarborgen tijdens de verkiezingen. | € 5.000.000 |
| 3. Een politieproject in **Burundi**.[170] | € 4.849.196 |
| 4. De bouw van kampen en het ondersteunen van activiteiten ten behoeve van de integratie van rebellenstrijders in het nationale leger van **Burundi**. | € 4.000.000 |
| 5. Fonds onder het UNDP ter ondersteuning van de **Grote Meren** Conferentie en voorbereidende bijeenkomsten, waarmee de landen uit de regio tot een pact voor veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling willen komen. | € 1.000.000 |
| 6. Financiering van een geïntegreerde politie-eenheid in de **Congolese hoofdstad Kinshasa** die onder andere de transitieregering moet beschermen. | € 500.000 |
| 7. Ontmijningsproject van UNMAS in de **DRC**, waarbij ook in opleiding en uitrusting van mineurs wordt voorzien. | € 503.905 |
| 8. Fonds waarmee MONUC zijn pogingen om het **Congolese leger** van de grond te krijgen kan complementeren met kleinschalige materiële steun. | € 300.460 |
| 10. Uitzending van een Nederlandse generaal en luitenant om het project onder 1 in de **DRC** ter plekke te monitoren. | € 200.000 |
| 11. Restant van een project van de hulporganisatie CARE die in **Burundi** een gecombineerd project uitvoert ten behoeve van gemeenschapsopbouw, lokale vredesdialogen en betere broodwinning. | € 51.527 |
| 12. Het restant van een vredesopbouwproject in de **DRC** dat lokale maatschappelijke organisaties versterkt en onderhandelingen tussen verschillende facties ondersteunt. | € 25.918 |
| 13. Het restant van een project in de **DRC** dat radioprogramma's maakt met nieuws – onder andere over het DDR proces – en dat middels interactieve uitzendingen probeert bij te dragen aan dialoog tussen groepen. | € 23.616 |
| **Totaal** | **€ 21.454.622** |

[169] Interview 8 en betreffende activiteitendossiers.
[170] Niet meegenomen in deze evaluatie, aangezien de dossiers alleen op de ambassade te Kigali beschikbaar waren.

Bovenstaande activiteiten zijn goed te plaatsen binnen de beleidskaders. Voor een deel gaat het om NGO projecten die in beginsel niet in het Stabiliteitsfonds vallen, maar dit waren lopende projecten die zijn overgeheveld uit het Vredesfonds of middelen voor vredesopbouw. De projecten sluiten aan bij de regionale notitie voor de Grote Meren, waarin bevordering van vrede, veiligheid en stabiliteit een centrale rol vervult.[171] Opvallend is wel dat geen geld is besteed aan de projecten met betrekking tot kleine wapens. Naast 'partnerlanden' Rwanda en Oeganda, legt deze notitie sterk de nadruk op Burundi en de DRC, hetgeen duidelijk wordt weerspiegeld in het uitgavenpatroon van het fonds. Dat het fonds helemaal niets besteed in Rwanda en Oeganda is echter opmerkelijk, aangezien de notitie conflict en veiligheid in beide landen als hoofdthema's aanmerkt.[172] Dit zou te maken kunnen hebben met lokale prioriteiten – het fonds is immers vraaggestuurd. Met Rwanda is in 2004 echter een militair *Memorandum of Understanding* getekend, waarin verschillende vormen van samenwerking werden voorzien.

Met name de ambitie om een geïntegreerde aanpak te volgen ten behoeve van vrede en veiligheid in de regio lijkt echter gebaat bij deze concentratie. Kijkend naar de uitgaven uit het fonds begint deze ambitie concrete vorm aan te nemen. Steun wordt gegeven aan politieke interventies (zoals de Grote Meren Conferentie; nummer 5 in tabel 5.3), ontmijning (7), maatschappelijke processen (10, 11 en 12) en activiteiten in het militaire of semi-militaire domein (zoals het MDRP, vredeshandhaving en verbetering van de veiligheidssector). Uit de ons beschikbare gegevens blijkt echter dat niet al deze activiteiten daadwerkelijk samenhangen en elkaar versterken.

Tussen de activiteiten op het gebied van vredeshandhaving, DDR en SSR (goed voor het overgrote deel van de gelden) bestaan echter wel aantoonbare verbanden. Het Stabiliteitsfonds heeft daarbij een belangrijke rol vervuld. Een deel van de interventies was expliciet bedoeld om het MDRP te complementeren. Zowel in de DRC (nummer 1 en 10, die daarmee samenhangt) als in Burundi (4) werden projecten geïnitieerd om stagnatie in het demobilisatieproces tegen te gaan. In de DRC hadden ex-strijders zoals vermeld de keuze tussen civiele demobilisatie en terugvloeiing in de nieuwe, nationale krijgsmacht. Voor het eerste was met name middels het MDRP veel geld beschikbaar, terwijl het leger worstelde met lage en vaak onbetaalde soldij. Daar kwam bij dat er vrijwel geen infrastructuur voor dit traject was. Met de opzet van 'Centres de Brassage et Recyclage' (CBR) werd gepoogd deze lacune te dichten. Doel van deze centra was om ex-strijders van verschillende rebellengroepen te vermengen en klaar te stomen voor goed functioneren binnen de krijgsmacht. Met € 5 mn droeg het Stabiliteitsfonds bij aan de bouw van twee van deze CBR's.

In Burundi werd het MDRP met een vergelijkbare patstelling geconfronteerd. Rebellen weigerden te ontwapenen zonder dat er helderheid was over de toekomstige opzet van het nationale leger en hun rol daarbinnen. Aangezien ontwapening en integratie in het leger buiten het mandaat van het MDRP vallen, besloot Nederland zelf het voortouw te nemen. Buitenlandse Zaken gaf opdracht aan een logistiek bedrijf voor de bouw van een opvangkamp en negen mini-kazernes ten behoeve van 20.000 rebellen. Aangezien er in Den Haag vrijwel geen rapportage over deze activiteit is[173], is moeilijk te beoordelen hoe succesvol deze interventie is verlopen.

Hoewel er evident overleg is geweest met lokale autoriteiten, de VN en andere donoren – onder andere middels een 'letter of intent' met België, Frankrijk en het VK – gaat het hier tot op zekere hoogte om een Nederlandse *alleingang*. Dit staat op gespannen voet met het beleidsuitgangspunt om zoveel mogelijk in multilateraal verband op te treden. Zeker in een regio waar internationale afstemming een notoir probleem is, roept dit enige vraagtekens op. Interviews wijzen uit dat andere donoren zich over de Nederlandse insteek verbaasd hebben. 'Nederland kwam Burundi binnen als een olifant in porseleinkast,' aldus één van de betrokkenen.[174] De bestedingsdruk en profileringsdrang waren groot, maar dat gold niet voor de politieke voelsprieten en de bereidheid tot afstemming, zo luidt de kritiek. Zo werd de Nederlandse interventie gezien als een handreiking naar de rebellen die het Arusha akkoord niet hadden ondertekend, terwijl de

[171] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004b).
[172] Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004b) p 23-24.
[173] Dit project is gedelegeerd aan de post in Kigali. De evaluatoren hadden geen toegang tot deze gegevens.
[174] Interview 2 en 53.

groepen die zich politiek bereidwilliger hadden opgesteld het nakijken hadden. Nederlandse betrokkenen stellen juist dat Nederland een speciale relatie met de Burundese overheid heeft en juist een extra poging doet om de binnenlandse impasse en het gebrek aan daadkracht van de internationale gemeenschap te doorbreken. Ook bij betrokkenen binnen Buitenlandse Zaken zijn echter twijfels over de gevolgde aanpak.[175] Dit sterkt ons in de conclusie dat afstemming en inbedding beter hadden gemoeten.

## 5.6 Conclusies en lessen

De inzet van het Stabiliteitsfonds is relevant geweest in de Afrikaanse Grote Meren regio. De demobilisatie en reïntegratie problematiek die het MDRP poogt aan te pakken is onbetwist van groot belang in de regio. Eerdere ervaringen in de regio en elders in de wereld hebben hardhandig laten zien wat de consequenties zijn als niet in DDR wordt voorzien. Ook de overige financieringen in de regio richten zich op relevante interventies. Voor een groot deel gaat het om nuttige aanvullingen op het MDRP, die problemen in de Congolese en Burundese veiligheidssector aanpakken die essentieel zijn voor de demobilisatie van rebellen, maar buiten de reikwijdte van de Wereldbank liggen.

Wanneer wij de gelden voor het MDRP en overige SSR en DDR projecten (ongeveer € 70 mn in 2004 en 2005) afzetten tegen de overige uitgaven in de regio (€ 2,1 mn) rijst de vraag of Buitenlandse Zaken niet ook meer oog voor andere sectoren zou moeten hebben. Aangezien SSR en DDR zowel duur als belangrijk zijn, is enig begrip voor deze verdeling op te brengen. Niettemin is er een discrepantie tussen het breed opgezette regionale beleid en de uitgaven van het Stabiliteitsfonds. Dit bevestigt het in hoofdstuk 3 geschetste beeld. Ook geografisch is er een onbalans: in de DRC en Burundi wordt groot ingezet, terwijl het Stabiliteitsfonds vrijwel niets besteed in Rwanda en Oeganda. Dit strookt niet goed met de Grote Meren notitie. De prioriteiten van de betreffende overheden en de ontvankelijkheid voor Nederlandse steun kunnen hier een rol spelen. Indien dit het geval is, wekt het echter verbazing dat dit niet in het beleid is verdisconteerd.

Met betrekking tot een geïntegreerde aanpak tonen de ervaringen met het MDRP aan dat zoiets niet enkel op nationaal niveau kan bestaan, internationale afstemming is essentieel. Het uit elkaar trekken van ontwapening enerzijds en demobilisatie en reïntegratie anderzijds is een probleem gebleken en dat geldt ook voor de relatie tussen het MDRP en interventies ten behoeve van de veiligheidssector. Deze problemen zijn deels inherent aan de context, tegenstrijdige belangen en uiteenlopende mandaten. De vijandigheden tussen verschillende partijen – waaronder de VN en de Bank – mogen echter niet als een gegeven worden geaccepteerd. Ook voor Nederland geldt dat het staande beleid om in multilateraal afgestemd verband op te treden onverminderd van toepassing moet blijven. Dat geldt overigens ook voor gender, aangezien in dit hoofdstuk duidelijk is geworden dat dit thema in de praktijk van het MDRP niet helder naar voren is gekomen.

De opzet van het MDRP – een trustfund – is de doelmatigheid van ambtelijke betrokkenheid van Buitenlandse Zaken ten goede gekomen. De administratieve lasten zijn in zo'n constructie relatief gering. De inhoudelijke betrokkenheid was veel groter dan bij andere Stabiliteitsfonds projecten. Ook is nuttig gebruik van gemaakt van de expertise van Defensie door militairen met projecten mee het veld in te sturen.

Het is te vroeg om te beoordelen hoe effectief het MDRP is geweest. Of rebellen adequaat in de samenleving zijn opgenomen en in hoeverre het programma erin is geslaagd er daadwerkelijk voor te zorgen dat de verschillende gewapende groepen niet langer een bedreiging voor de vrede vormen zal de toekomst moeten uitwijzen. Niettemin kan nu al een voorlopig oordeel worden geveld. Na de moeizame start van het programma, laten de rapportages aanzienlijke vooruitgang zien. Ondanks de moeilijke context en politieke tegenwerking zijn nationale strategieën opgesteld en in totaal ruim 260.000 mensen gedemobiliseerd. Meer dan 150.000 hebben ook het reïntegratie traject doorlopen. Ook in het notoire probleemgeval DRC zijn bijna 100.000 rebellen gedemobiliseerd. In Angola en Rwanda heeft het MDRP veel hogere doorloopcijfers behaald. Bij deze cijfers zijn vraagtekens te plaatsen. Meer diepgravende analyses op veldniveau zullen moeten uitwijzen of al deze mensen daadwerkelijk gereïntegreerd zijn, hoe duurzaam hun

[175] Dit is onder andere kenbaar gemaakt in reactie op een eerdere versie van dit rapport.

reïntegratie is en of het waar is dat de betere strijders buiten het programma zijn gebleven. Op dit moment is dit echter het meest systematische overzicht dat er is.

Duidelijk is ook dat het MDRP nog steeds kampt met grote problemen. De capaciteit van veel van de betreffende overheden blijft zwak, er is politieke tegenwerking en gewapende groepen blijven in cruciale gebieden een groot probleem. Daarbij is het MDRP te lang ambivalent gebleven voor gerelateerde problemen zoals die van de veiligheidssector en is samenwerking tussen internationale partijen – waaronder de Bank en de VN – nog immer slecht. Nederland heeft daar kritiek op geuit, maar stelde zich zelf niet consequent op toen het de 5 miljoen die uit het MDRP werden gehaald, niet voor SSR inzette.

Van het MDRP moet niet verwacht worden dat het een tovermiddel is dat een transformatie van de regio in gang kan zetten. Het programma kan politieke en militaire veranderingen bestendigen, maar vervult een grotendeels ondersteunende rol. Stagnatie in de politieke oplossing van een conflict of onvoldoende succes in het handhaven van de veiligheid vormen een reëel obstakel voor de uitvoering van het MDRP. Wie van het programma verwacht dat het ondanks deze obstakels op grote schaal betekenisvolle demobilisatie doorvoert spant het paard achter de wagen.

Typerend voor de arena waar het Stabiliteitsfonds zich op richt, is het MDRP een voorbeeld van een activiteit die je ook moet financieren als je weet dat er grote tegenslagen en fouten in de uitvoering zullen zitten. Dat ontslaat uitvoerders en donoren niet van hun plicht het programma zo adequaat en effectief mogelijk uit te voeren, maar het betekent wel dat het voor donoren vaak gaat om de vraag *hoe* ze een interventie moeten steunen, in plaats van *of* ze dat moeten doen.

Voor Nederland brengt dat ons bij de vraag of het verstandig was zo massaal in te zetten op het MDRP. DDR is duur en het proces is gebaat bij langdurige en voorspelbare financiering. In die zin juichen wij de Nederlandse bijdrage toe. Tegelijkertijd is het onverstandig geweest om zonder veel discussie 108 miljoen weg te zetten, vanwege een plotselinge financiële meevaller in de eigen begroting. Het MDRP en de Nederlandse positie binnen het programma hadden baat gehad bij iets meer overdenking, overleg en wellicht meer graduele financiering. Bestedingsdruk en profileringsdrang mogen geen leidraad zijn bij de inzet van het Stabiliteitsfonds.

De ervaringen met het MDRP bevestigen voor een groot deel eerder opgedane ervaringen en lessen. De gesignaleerde problemen onderschrijven slechts het belang van nationale ownership, een regionale aanpak en een geïntegreerde benadering. Niemand dan de nationale overheden had demobilisatieprogramma's op deze schaal kunnen vormgeven. De ervaringen met het MDRP tonen echter ook aan dat ownership geen panacee is en geen reden moeten zijn om de operationele focus, aanwezigheid in het veld en politieke bereidheid volledig aan de betreffende overheid over te laten. Door de regionale aanpak was er een raamwerk om de grensoverschrijdende rebellenproblematiek aan te pakken en werd voorkomen dat minder opvallende landen, zoals Burundi en de CAR, buiten de boot zouden vallen. Niettemin is ook op regionaal niveau nog veel ruimte voor verbetering.

# 6 Conclusies en aanbevelingen

## 6.1 Conclusies

Het Stabiliteitsfonds is een zinnige reactie gebleken op de problematiek van hedendaagse conflicten, waarbij juist het snijvlak van politieke, militaire en ontwikkelingsvraagstukken een centrale rol speelt. Het sluit goed aan bij de veranderende manier waarop internationaal met deze conflicten wordt omgegaan en bij de huidige Nederlandse ambities in het buitenlandse beleid. 'Als we het fonds niet hadden, zouden we het morgen oprichten,' zei één van de betrokken ambtenaren[176], en wij onderschrijven die conclusie.

De oprichting van het fonds was geen grote financiële verandering. Het bracht bestaande potjes als het Vredesfonds en de allocatie voor het MDRP onder één hoedje, zonder dat er daadwerkelijk veel meer geld beschikbaar werd gemaakt. Ten opzichte van de begrotingen van € 64 mn en € 110 mn voor 2004 en 2005 was er zelfs een onderbesteding van in totaal € 22 mn. De toegevoegde waarde van het Stabiliteitsfonds zat veeleer in de expliciete mogelijkheid om non-ODA interventies zoals SSR, DDR en vredeshandhaving te financieren. Bovendien is gesteggel en verwarring over ODA en non-ODA overbodig gemaakt door beide geldstromen in één loket te combineren.

***Beleidsrelevantie***

Voor de beoordeling van beleidsrelevantie hebben wij de gefinancierde projecten beoordeeld op basis van de geografische spreiding, de thematische verdeling, de aansluiting bij Nederlandse beleidsstukken, het genderperspectief, de inbedding in de lokale context en prioriteiten, de mate van integratie met andere Nederlandse en internationale interventies en het uitgangspunt om geen NGO's te financieren.

***Geografische verdeling:*** Het fonds hanteert vier prioritaire regio's: Afghanistan, de Afrikaanse Grote Meren regio, de Balkan en de Hoorn van Afrika. Het Grote Meren gebied was verreweg de grootste ontvanger (€ 71 mn), terwijl op de Balkan slechts € 4,6 mn is besteed. Irak – geen prioritaire regio – ontving met € 8,2 mn juist relatief veel fondsen. Ook binnen de prioritaire regio's was vaak een duidelijke toespitsing: het geld in de Hoorn ging op één project na naar Soedan, terwijl de nadruk in het Grote Meren gebied op de DRC en Burundi lag. In totaal is bijna 30 procent – in plaats van het voorgenomen maximum van 25 procent – buiten de prioritaire regio's uitgegeven.

***Thematische verdeling:*** Hoewel het formele kader breed is, is het Stabiliteitsfonds vooral een SSR en DDR faciliteit (€ 83 mn, ofwel 55 procent van de bestedingen). Ook aan ontmijning en vredesmissies is veel geld gespendeerd (respectievelijk € 28 mn en € 11 mn). Veel minder wordt uitgegeven aan vredesonderhandelingen en maatschappelijke processen van vredesopbouw (beide € 1,5 mn). Het Stabiliteitsfonds heeft zich sterk gericht op wederopbouw, terwijl conflictpreventie, een andere internationale en Nederlandse beleidsprioriteit, relatief is verwaarloosd. Een aanzienlijk bedrag (€ 5,4 mn) is uitgegeven aan projecten die zich met beleidsontwikkeling bezig houden. In twee gevallen ging het zelfs om Nederlandse lidmaatschapsbijdragen bij thematische OESO overleggen. Dat is niet goed: het Stabiliteitsfonds zou de nadruk op operationele activiteiten moeten leggen. Tenslotte valt op dat de financiële richtsnoeren – jaarlijks € 2,3 mn voor kleine wapens en € 12,6 mn voor ontmijning – in het eerste geval niet en in het tweede geval ruim zijn gehaald.

***Geen sturend beleidskader:*** Het Stabiliteitsfonds beschikt niet over een sturend beleidskader. Het toetsingskader van het fonds zelf is heel algemeen en de relevante beleidsnotities bieden ook maar weinig houvast. Dit komt de flexibiliteit ten goede, maar roept ook de vraag op of het fonds geen 'rommelpot' wordt. Met name buiten de prioritaire

[176] Interview 7.

gebieden zijn veel losse projecten gefinancierd, die een verdere inbedding ontbeerden. Het fonds kampte in die gevallen met een gebrek aan visie en strategie. Het ministerie wijt dit ten dele aan de beperkte hoeveelheid ingediende projectvoorstellen. Ook met het oog op de onderbesteding van het fonds, geeft dit aanleiding de bekendheid van het fonds te vergroten en pro-actiever te handelen om op die manier de keuzemogelijkheden te vergroten.

***Gender:*** Met betrekking tot gender is de conclusie negatief: het fonds is in feite gender-blind. In de besluitvorming speelt dit aspect zelden een rol: slechts bij 7 procent van de activiteiten is een aantoonbare en doelbewuste gendercomponent aanwezig. Dit kwam ook in Afghanistan en het MDRP naar voren. De projecten getuigen van weinig bewustzijn voor de rol van vrouwen bij zowel oorlog als vrede en wederopbouw. Retorische verwijzingen naar gender – beleidsstukken, studies, prioriteitenlijstjes – zijn er soms wel, maar dit heeft weinig waarneembare invloed op de uitvoering. Dit algemene beeld laat zich niet rijmen met internationale afspraken (zoals Veiligheidsraadresolutie 1325), staand Nederlands beleid en het toetsingskader van het fonds.

***Lokale inbedding:*** Uit de hoofdstukken over Afghanistan en het MDRP bleek dat de relevantie ten opzichte van de lokale context hoog was. Het Stabiliteitsfonds heeft hier ingezet op activiteiten die evident van groot belang waren met het oog op de conflictdynamiek in beide regio's. De overvloedige aanwezigheid van gewapende strijders (Grote Meren) en thema's als DDR, ontmijning en de ondersteuning van politie (Afghanistan) zijn in deze gebieden terecht een aandachtspunt geweest. Uit de gevalstudie in Afghanistan bleek dat voldoende aandacht aan de lokale inbedding is besteed. Daar en elders wordt dit in de praktijk gecompliceerd door de beperkte capaciteit van de betreffende nationale overheden. Het veelgeroemde begrip *ownership* brengt in (post-) conflictgebieden dan ook grote problemen met zich mee. Een adequaat bewustzijn van de lokale context en een gedegen strategie blijven daarom een punt van aandacht voor de toekomstige inzet van het Stabiliteitsfonds.

***Geïntegreerde benadering:*** Uit de gevalstudies (Afghanistan, Grote Meren) bleek dat er verbanden bestonden tussen de verschillende financieringen in die gebieden en dat de projecten waren ingebed in lokale of nationale kaders. Het algemene beeld is wat dat betreft helaas minder positief. Slechts de helft van de gefinancierde activiteiten hangt aantoonbaar samen met andere Nederlandse interventies. Bij de andere helft is het Stabiliteitsfonds nog een losse verzameling projecten, vaak zonder heldere strategie. De thema's ontmijning en kleine wapens zijn op zichzelf staande koninkrijkjes gebleven binnen het fonds. Dat komt niet in de eerste plaats door inhoudelijke obstakels, maar door institutionele scheidslijnen: gescheiden politieke agenda's, internationale afspraken en ambtelijke afdelingen. In de praktijk zijn er juist veel raakvlakken met andere thema's, zo bleek onder andere in Afghanistan. Op beide beleidsvelden zijn in het veld trends gaande die een meer holistische benadering bevorderen, maar in Den Haag is dat nog maar mondjesmaat het geval.

***Interdepartementale samenwerking:*** Mede dankzij het Stabiliteitsfonds is de relatie tussen Buitenlandse Zaken en Defensie de afgelopen jaren verbreed en verdiept. Ook binnen Buitenlandse Zaken zijn ambtelijke scheidslijnen – met name tussen de politieke en de ontwikkelingskant – in veel opzichten overbrugd. Het fonds is belangrijk voor Defensie, hoewel het aantal gehonoreerde projecten – nog geen 10 procent, samen ongeveer zeven ton – gering is. Uit interviews en dossiers komen een aantal aandachtspunten naar voren: gebrekkige rapportage en voorstellen die een aanbodgestuurde en projectmatige inslag hebben van de kant van Defensie. Anderzijds onderschrijft deze evaluatie de klacht van Defensie dat Buitenlandse Zaken niet altijd snel en overzichtelijk genoeg is. De veelheid aan overlegstructuren en gezamenlijke initiatieven is daar ook debet aan. Deze zijn gaandeweg gegroeid en hebben ieder bestaansrecht, maar het geheel blinkt niet uit door efficiëntie en helderheid.

***NGO's:*** Het Stabiliteitsfonds is bewust niet opengesteld voor NGO's. Met uitzondering van kleine wapens en ontmijning, waren maatschappelijke organisaties aangewezen op het medefinancieringskanaal. De geïnterviewde organisaties hebben hier weinig moeite mee. Zij pleiten echter wel voor grotere transparantie van het Stabiliteitsfonds en meer inhoudelijke dialoog. Buitenlandse Zaken loopt echter tegen het probleem aan dat statelijke partijen niet alles kunnen oplossen. Bijvoorbeeld voor gevoelige politieke

interventies of de maatschappelijke reïntegratie van ex-strijders zou het departement bestaande interventies willen kunnen complementeren met NGO projecten. De beperkingen van het fonds en andere financieringskanalen blijken hier dus een obstakel voor een daadwerkelijk geïntegreerde benadering.

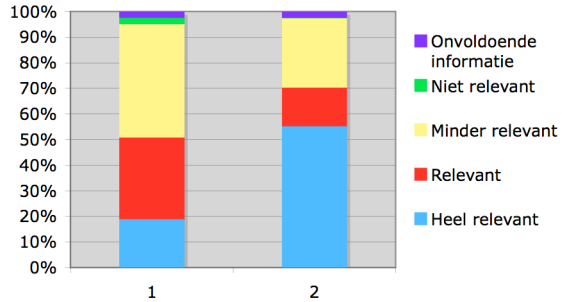
***Internationale afstemming:*** Het Stabiliteitsfonds zocht in 82 procent van de gevallen aansluiting bij bredere internationale initiatieven. De gevalstudie over de Grote Meren regio stuitte niettemin op tekortkomingen. In Burundi viel Nederland kritiek ten deel vanwege een vermeende *alleingang*. Ook binnen het MDRP zijn strubbelingen geweest, deels veroorzaakt door bestedingsdruk en profileringsdrang van Nederland.

***Totaalbeeld beleidsrelevantie:*** Voortbouwend op bovenstaande afwegingen hebben wij per project een totaal oordeel geveld over de beleidsrelevantie. Daarbij komen wij tot de volgende, beredeneerde indeling in vier categorieën.

1. De formele kaders van het fonds zijn breed. Het is dan ook weinig verrassend dat slechts een zeer kleine minderheid – drie activiteiten – daar echt buiten valt en dus *niet relevant* is.
2. Bijna de helft van de gefinancierde projecten (ruim een kwart van de bestedingen) beoordelen wij als *minder relevant*. Deze activiteiten passen wel binnen de formele kaders, maar een dwingende thematische of geografische motivatie ontbreekt en zij maken geen deel uit van een geïntegreerde strategie.
3. De overige projecten – ruim de helft van de activiteiten (goed voor driekwart van de gelden) – categoriseren wij als *relevant*. Dit zijn alle interventies die binnen de prioritaire regio's en de thema's van het fonds vallen.
4. Een deel daarvan verdient zelfs het predikaat *heel relevant*: Deze initiatieven zijn typerend voor het bestaansrecht van het Stabiliteitsfonds en richten zich op problemen die binnen hun context evident van groot belang zijn en zijn ingebed in de bredere internationale interventies in de betreffende landen. Deze laatste groep is goed voor ongeveer 20 procent van de activiteiten en ruim de helft van de bestedingen.

Voor het overzicht voegen wij hier wederom figuur 3.3 in.

**Figuur 3.3: Relevantie (in bedragen en aantal projecten)**




**Uitgesplistst naar aantal projecten (1) en bestedingen (2)**

***Besluitvorming en doelmatigheid***

***Helderheid en snelheid van besluitvorming:*** Voor de beoordeling van voorstellen is een speciale besluitvormingsprocedure opgezet. Die is adequaat, maar is voor buitenstaanders niet helder genoeg en de beherende directies DMV en DVB zijn inconsistent in hun administratieve aanpak. Bovendien is de besluitvorming en afhandeling te traag. In nog geen kwart van de gevallen werd binnen tien weken uitsluitsel gegeven. Er zijn drie oorzaken aan te wijzen.

1. Tijd wordt verloren aan vereisten die uiteindelijk weinig aan de besluitvorming toevoegen.
2. Uitvoerende organisaties, posten en directies leveren niet altijd tijdig de juiste informatie aan. Voor een deel is dit te wijten aan onvoldoende helderheid van en bekendheid met de procedure.
3. Er is geen versneld traject voor urgente gevallen.

***Uitzonderingen en verkorte procedure:*** Vaak slaagde het ministerie er niettemin in om snel te reageren via uitzonderingsconstructies, maar een snel inzetbaar fonds zou daar niet afhankelijk van moeten zijn. De financiering van uitzendingen, bijvoorbeeld, zou gebaat zijn bij een lichtere procedure. Ook wanneer bewindslieden al financiële toezeggingen hebben gedaan en wanneer voorstellen binnenkomen van Nederlandse militairen die een operatie uitvoeren in één van de betreffende landen zou een versnelde procedure een optie zijn.

***Inhoudelijke monitoring:*** Uit veel dossiers kwam een beperkte interesse naar voren met betrekking tot de opzet en werkelijke uitvoering van een project. In tegenstelling tot de zeer gedetailleerde financiële en administratieve afhandeling, kregen de inhoudelijke aspecten veel minder aandacht. De inhoudelijke monitoring en projectafsluiting werden vaak afgedaan met 'rapportage akkoord' of een frase van vergelijkbare diepgang. De balans lijkt hierbij te zijn doorgeslagen ten nadele van de inhoud.

***Doelmatigheid van activiteiten:*** De doelmatigheid van de gefinancierde activiteiten speelt bij de beoordeling niet of nauwelijks een rol. Vaak is moeilijk vast te stellen wat ontwapening, vredeshandhaving of een vredesakkoord mag kosten en bovendien is het in de regel niet zo dat het departement verschillende aanbieders naast elkaar kan leggen om de goedkoopste uit te kiezen. Vanzelfsprekend wordt wel gekeken naar de begroting en het uitgavenpatroon. Hier worden ook kritische vragen over gesteld. Sterker: het gros van de communicatie met uitvoerders gaat in veel gevallen over de verantwoording van gelden. Dat hier kritisch naar wordt gekeken is positief, maar de beschikbare informatie laat geen afgewogen oordeel over doelmatigheid toe. Het algemene oordeel tijdens het veldwerk in Afghanistan was echter dat deze niet onder de maat was en de helft van de projecten juist meer had gedaan met de beschikbare middelen dan aanvankelijk begroot..

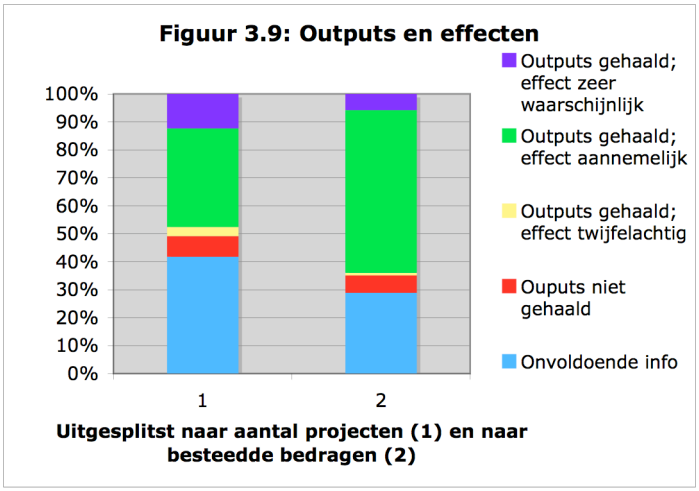
***Resultaten***

***Outputs en effecten:*** Voor ruim de helft van de projecten was voldoende rapportage om een oordeel te vellen over de doeltreffendheid. Wij maken daarbij onderscheid tussen outputs (is het project volgens plan uitgevoerd?) en effect (zijn er positieve veranderingen opgetreden als gevolg van het project?). Soms kon alleen over het eerste een oordeel worden geveld.

1. Bij negen projecten zijn de outputs ver achter gebleven bij de verwachtingen.
2. Vier projecten zijn wel volgens plan uitgevoerd, maar roepen grote vragen op over het daadwerkelijke effect. In de rapportage of tijdens het bezoek ter plekke kwamen grote gebreken naar voren.
3. Bij drieënveertig activiteiten is het aannemelijk dat het project een positief effect heeft gehad. De geplande outputs zijn in grote lijnen gehaald en hoewel niet is vast te stellen wat de feitelijke uitwerking is geweest, zijn er in de dossiers en tijdens het veldbezoek geen redenen om aan de effectiviteit te twijfelen.
4. Bij vijftien activiteiten is het zeer waarschijnlijk dat de beoogde effecten zijn bereikt. Vanwege analytische belemmeringen is ook hier geen waterdicht bewijs, maar de indicaties – surveys onder de doelgroep, gedetailleerde informatie over veranderingen die het project teweeg heeft gebracht – zijn positief.

Het beeld is dus gemengd, maar er zijn meer indicaties van succes dan van falen. Gelet op de moeilijke aard en context van veel van de projecten is dat tot op zekere hoogte bevredigend. Belangrijke kanttekening is de grote hoeveelheid projecten (42 procent) waar onvoldoende informatie over is. Mogelijkerwijs zit een deel van de probleemgevallen juist in deze groep.

Voor het overzicht herhalen wij ook figuur 3.9.




***Eindoordeel***

Het Stabiliteitsfonds is een zinvolle aanvulling op Nederlandse instrumenten en de opzet is in grote lijnen goed. In de praktijk financiert het fonds met name DDR en SSR – staatsgerichte post-conflict processen dus – terwijl 'softere' thema's als maatschappelijke vredesopbouw en conflictpreventie amper worden bediend. De meerderheid van de projecten is beleidsrelevant, maar er is een grote twijfelcategorie. Bovendien blijkt gender een ondergeschoven kindje en komt de ambitie van een geïntegreerde aanpak nog onvoldoende uit de verf. De betere samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie is echter positief.

Gezien de grote problemen in de betreffende landen, is het beeld van de outputs en effecten in redelijke mate bevredigend. Er zijn echter veel projecten waarover onvoldoende informatie is en voor een groot deel van de projecten kan alleen op het niveau van outputs een degelijke conclusie worden getrokken.

Belangrijke aandachtspunten voor het fonds zijn: de trage besluitvorming; gebrek aan strategie en visie terwijl de moeilijke context daar wel om vraagt (veel losse projecten en vage beleidsstukken); een onbalans tussen inhoudelijke en administratieve behandeling van projecten; en het tekort aan degelijke projectvoorstellen (die waarschijnlijk samenhangt met de beperkte bekendheid en transparantie van het fonds). Op basis van deze conclusies doen wij de volgende aanbevelingen.

## 6.2 Aanbevelingen

1. **Behoud het fonds**
   Het Stabiliteitsfonds is een zinnige aanvulling gebleken op het instrumentarium van Buitenlandse Zaken en Defensie. Het sluit nauw aan bij de aard van hedendaagse conflicten en internationale interventies in de betreffende gebieden. In dat verband zal het nut van het fonds naar verwachting alleen maar toenemen.

2. **Balanceer de geografische inzet van het fonds**
   Met hoge uitgaven in de Grote Meren regio en weinig bestedingen op de Balkan was de geografische verdeling onevenwichtig. Hoewel de problematiek in de laatste regio minder prangend aandoet, moet Nederland ervoor waken haar te snel als 'klaar' te beschouwen. De gevolgen van een te snel vertrek uit post-conflictgebieden zijn in het verleden dramatisch voor het voetlicht gekomen.

3. **Beperk het fonds tot activiteiten met een operationele focus**
   Deze evaluatie onderschrijft het belang van adequate analyse, beleid, strategie en afstemming. Dit moet echter niet uit het Stabiliteitsfonds betaald worden, aangezien het fonds is bedoeld om problemen in (post-)conflictgebieden snel en flexibel het hoofd te bieden.

**4. Verwezenlijk juist ook buiten het Stabiliteitsfonds een conflictsensitieve benadering**

De aandacht voor conflicten bij andere Nederlandse instrumenten moet niet worden afgeschoven op het Stabiliteitsfonds. Juist bij de medefinanciering, in bilaterale programma's en bij steun aan multilaterale organisaties moet kritisch worden gekeken naar de invloed van hulp op de structuur en dynamiek van het conflict in een land. Dat dit soort considerations zijn opgenomen in de Wederopbouwnotitie is een goede eerste stap. De landenbeleidskaders op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling die in de maak zijn, kunnen een afgewogen inzet van andere Nederlandse interventies ten goede komen.

**5. Ga door met strategie-ontwikkeling op landenniveau**

Het is positief dat het ministerie is begonnen met deze landenstrategieën. Voorkomen moet worden dat zij enkel een samenraapsel van bestaande beleidstukken worden. De status van deze stukken moet dan ook helder zijn. Indien de betrokken departementen geïntegreerd beleid serieus nemen, zouden deze stukken uiteindelijk toonaangevend moeten worden voor alle Nederlandse interventies in de betreffende landen. Een verder uitgewerkt beleidskader voor het Stabiliteitsfonds als geheel achten wij niet nodig; het zal waarschijnlijk veel duplicatie en weinig toegevoegde waarde opleveren.

**6. Laat conflictpreventie niet varen**

Het fonds richt zich voornamelijk op post-conflict situaties en kan in zekere zin als reactief worden gekenschetst. We bevelen aan dat het fonds een grotere gevoeligheid ontwikkelt voor steun aan preventieve initiatieven, met name in multilateraal verband. Preventie staat en valt met adequate contextanalyse en strategie ontwikkeling. De toekomstige landenbeleidskaders zouden expliciet aandacht moeten geven aan geografische en thematische risicogebieden en mogelijkheden voor preventie moeten benoemen.

**7. Laat 'vraaggestuurd' niet verzanden in 'passief'**

Het Stabiliteitsfonds is opgezet als vraaggestuurde faciliteit en dat moet zo blijven. Een afwachtende houding is met het oog op de onderbesteding echter zeer ongewenst. De oorzaak daarvan moet bij het departement worden gezocht; niet bij een gebrek aan financieringswaardige activiteiten. De geïntegreerde aanpak die het ministerie voorstaat vereist bovendien strategie en regie. Een pro-actieve omgang met het fonds is dus nodig. Daarbij is vooral een rol weggelegd voor ambassades. Grotere bekendheid van het fonds, breed gecommuniceerde landenbeleidskaders met bijbehorende prioriteiten en nauwere contacten met andere donoren zullen waarschijnlijk tot meer projectvoorstellen leiden. Hierdoor worden meer strategische keuzes mogelijk.

**8. Wees terughoudend met losstaande projecten …**

De vele losstaande projecten – met name buiten de prioritaire regio's – roepen vragen op over de gevolgde strategie en leiden tot onnodig hoge beheerslasten en beperkte inhoudelijke betrokkenheid bij projecten. Programmatische financiering en multi-donor steun – bijvoorbeeld via trustfunds – heeft om die reden veel voordelen. Ook het aangaan van langere termijn partnerships met bepaalde organisaties kan in dit verband worden overwogen. Zeker buiten de vier regio's moet in de toekomst strenger gekeken worden naar losstaande projectvoorstellen.

**9. … maar laat ruimte voor uitzonderingen**

Bovenstaande aanbevelingen – meer strategie, geen losse projecten, duidelijker focus – moeten het fonds niet compleet in een keurslijf dwingen. Als er dwingende redenen zijn, moet het mogelijk zijn een los project buiten prioritaire regio's of een NGO project te steunen. Daarbij moeten minimaal de volgende voorwaarden gelden: de lokale omstandigheden dwingen tot urgente interventie; het past binnen de landenstrategie; er zijn aantoonbaar geen alternatieven; Nederland is bereid tot een langere en bredere betrokkenheid bij het project als daartoe aanleiding is. Ook de besluitvorming moet extra snel – binnen een week – kunnen als dat echt nodig is: bijvoorbeeld wanneer een Nederlandse commandant in het veld om snelle financiering verzoekt of wanneer de uitzending van Nederlandse waarnemers of adviseurs al op hogere niveaus is afgekaart. Hiervoor zijn nu geen duidelijke richtlijnen; uitzonderingen komen aan op

ambtelijke creativiteit of willekeur. Er moet dus een versneld traject komen waarbij de handtekening van de betreffende directiedirecteur en plv DG samen met een basale inbreng van de beheersafdeling afdoende is.

**10. Wees waakzaam voor profileringsdrang en bestedingsdruk**
Deze aanbeveling lijkt een open deur. Met name in hoofdstuk 5 over de Grote Meren kwamen echter voorbeelden naar voren die kritisch stemmen.

**11. Zorg voor een betere inbedding van kleine wapens en ontmijning zonder de financiële richtsnoeren los te laten**
Ontmijning en kleine wapens moeten in de toekomst sterker in samenhang met SSR, DDR, vredeshandhaving en wederopbouw worden benaderd. Deze trend is al merkbaar in het veld. Het ligt voor de hand dat kleine wapens projecten uit het fonds zich in de toekomst sterker richten op de prioritaire regio's. De tendens om ontmijning door een wederopbouwbril te bekijken juichen wij toe. Dit hoeft vanzelfsprekend niet ten koste te gaan van de financiële richtsnoeren. Het vereist echter wel een kritische discussie over het soort activiteiten dat het fonds zou willen steunen en de mate waarin andere financieringen zich laten rijmen met het Nederlandse beleid op kleine wapens en ontmijning.

**12. Zorg voor een betere balans tussen beheer en inhoud**
Bij de behandeling van projecten en tijdens de uitvoering is de aandacht voor beheers- en financiële aspecten buitenproportioneel groot in vergelijking met de beleidsmatige en inhoudelijke aandacht. Dit komt vaak neer op werken met schijnwerkelijkheden in onvoorspelbare situaties. Strategie, lokale context en beleidsmatige aspecten zouden bij de beoordeling en de monitoring meer aandacht moeten krijgen.

**13. Neem gender serieus als thema binnen vrede, veiligheid en ontwikkeling**
Het grootschalig tekort aan kennis van en/of interesse voor gender dient te worden aangepakt. Zowel analyses als staand beleid onderschrijven het belang van gender en dat dient zich te verdisconteren in de toekomstige uitgaven en een meer pro-actieve houding van het fonds. Wanneer een project bij aanvang nog geen nadrukkelijke gendercomponent heeft, kan overwogen worden adviserende of stimulerende interventies met betrekking tot de activiteit te financieren.

**14. Zet de samenwerking tussen Buitenlandse Zaken en Defensie voort door resterende knelpunten aan te pakken**
Er is geen aanleiding voor een algehele omslag, mede omdat structuren altijd imperfect zijn en reorganisaties vaak relatief veel kosten en weinig opleveren. De gekozen stapsgewijze benadering is een goede, maar dient nog te worden afgemaakt. Zo moeten de verhoudingen tussen SMO, SVW, de Commissie Stabiliteitsfonds en andere instanties glashelder zijn. Voorts dient Defensie zich goed bewust te zijn van de beginselen en voorwaarden van Ontwikkelingssamenwerking. Rapportage en projectvoorstellen moeten van gedegen kwaliteit zijn. Projecten waar Defensie een operationele rol in speelt zijn vaak een vorm van technische assistentie. Daar is binnen de ontwikkelingssamenwerking veel ervaring mee en het zou laakbaar zijn als niet van fouten uit de geschiedenis wordt geleerd. Aan de kant van Buitenlandse Zaken moet er goed begrip zijn van de noden en beperkingen van een operationele militaire missie.

**15. Ga problemen met lokale partijen en contexten niet uit de weg**
De ervaringen met toonaangevende interventies als het MDRP, AMIS, het ASP en het Soedanese IMAT laten zien hoe problematisch samenwerking met lokale partijen kan zijn. In beleidsstukken wordt de problematiek van falende staten wel benoemd, maar vaak blijft onduidelijk wat dit betekent voor interventies in het veld. In beoordelingsmemoranda en rapportages worden deze problemen bijvoorbeeld vaak omzeild. Dit vraagt om een kritische reflectie op ontwikkelingsdogma's en een zeer gedegen bewustzijn van de lokale context.

**16. Vergroot de openheid naar buiten en verbeter de dialoog met NGO's**
De jaarlijkse rapportage aan de Tweede Kamer moet strategieën, activiteiten, problemen en resultaten beter en in meer detail bespreken. Ook Nederlandse NGO's hebben hier behoefte aan, zo bleek uit de beperkte hoeveelheid interviews. Dat het Stabiliteitsfonds een overwegend statelijke focus heeft is te verdedigen, maar in het

licht van een geïntegreerde benadering maakt dit de noodzaak tot een adequate dialoog met kundige en goed geïnformeerde organisaties die eigen staf of lokale partners in het veld hebben alleen maar groter. Het gaat hierbij niet zozeer om *meer* overleg, maar om de kwaliteit ervan: op het juiste niveau, met de juiste organisaties, over de juiste onderwerpen op het juiste moment.

**17. Blijf hameren op internationale afstemming en zoek naar allianties met gelijkgezinden**

Het Nederlandse uitgangspunt om multilateraal op te treden is binnen het Stabiliteitsfonds vrijwel altijd nageleefd en verdient onverminderd steun. Ons advies daarbij is om pro-actief naar de toekomst te kijken. Geïntegreerde vredesmissies van de VN, de NAVO, de Afrikaanse Unie, andere regionale organisaties en wellicht ook de EU lijken de toekomst te hebben en daarmee worden vredeshandhaving, verkiezingen, DDR, SSR en de coördinatie van wederopbouw steeds sterker met elkaar in verband gebracht. Dit kan gevolgen hebben voor de hoeveelheden en de soorten financiering die bij het Stabiliteitsfonds aanhangig worden gemaakt. Anderzijds komen er meer spelers op de markt die vergelijkbare financieringsmogelijkheden hebben. Tussen de Conflict Prevention Pools van het Verenigd Koninkrijk, de African Peace Facility van de EC, de Peace Building Commission van de VN, de veranderende opstelling van de Wereldbank en initiatieven van andere bilaterale donoren is het Stabiliteitsfonds niet meer dan een pion in een groter schaakspel. Met het oog op afstemming en de onderbesteding aan Nederlandse zijde zou het van nut kunnen zijn om nauwer contact met deze faciliteiten te onderhouden. De Britten verklaarden zich daartoe graag bereid in de gehouden interviews. Ook de Britse ervaringen met de beïnvloeding van andere donoren – een deel van de Britse fondsen wordt doelbewust ingezet om grote partijen zoals ontwikkelingsbanken tot grotere conflictsensitiviteit te bewegen – zouden voor Nederland interessante lessen kunnen bevatten.

# Bibliografie


Beijnum, M. van en L. van de Goor (2006) *The Netherlands and its Whole of Government Approach on Fragile States: Case Study Sudan*. The Hague: Clingendael Institute.

Boshoff, H (2005) *Update on the status of army integration in the DRC*, Situation Report of the Institute of Security Studies. www.iss.co.za.

Collier, P. (2000) 'Doing Well out of War: An Economic Perspective', in Berdal, M. and D. Malone (eds) *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. 91-112. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

CIA (2005) CIA Factbook. https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/index.html

Derde Kamer (g.d.) Onderhands verkregen stuk zonder titel waarin de Derde Kamer reageert op de oprichting van het Stabiliteitsfonds.

Development Alternatives Inc (2005) *A Partnership in Need of Reaffirmation: Midterm Review of the Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP)*. Bethesda: DAI.

Dindelo, U. (2005) *DDR and the Peace Process in the Democratic Republic of Congo: A Critical Analysis*. Electronic Briefing Paper. Pretoria: Centre for International Political Studies, University of Pretoria.

Douma, P. (2003) *The Political Economy of Internal Conflict: A Comparative Analysis of Angola, Colombia, Sierra Leone and Sri Lanka. Study 19*. The Hague: Clingendael Institute.

Ewans, M. (2002). *Afghanistan, a Short History of its People and Politics.* New York: Harper Collins Publishers.

Goodhand, J. and M. Sedra (2006) *Bargains for Peace? Aid, conditionalities and Reconstruction in Afghanistan*. The Hague: Clingendael Institute.

Frerks, G. en B. Klein Goldewijk (eds) (2007) *Human Security and International Insecurity.* Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

Frerks, G., B. Klem, S. Van Laar en M. van Klingeren (2006) *Principles and Pragmatism: Civil-Military Action in Afghanistan and Liberia.* Amsterdam/Utrecht: Bart Klem Research/Utrecht University,.

Holsti, K. (1996) *The State, War and the State of War.* Cambridge: Cambridge University Press.

Human Security Centre (2005) Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century. Available at www.humansecurityreport.info.

International Crisis Group (2003) *Rwandan Hutu Rebels in the Congo: a New Approach to Disarmament and Reintegration,* Africa Report N°63, 23 May 2003. Available at www.crisisgroup.org.

International Crisis Group (2006) *Security Sector Reform in the Congo*, Africa Report 104, 13 February 2006. Available at www.crisisgroup.org.

International Peace Academy (2002) *A Framework for Lasting Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Former Combatants in Crisis Situations*. IPA-UNDP Workshop report.New York: IPA.

Keen, D. (1998) 'The Economic Functions of Violence in Civil Wars'. *Adelphi Paper* 320. London: Institute for Strategic Studies.

Klem, B. en G. Frerks (2004) *Evaluatie Vredesfonds: Flexibiliteit met visie. 2001-2003*. Den Haag: Clingendael.

Masire, K. (2001) 'The Lusaka Agreement: Prospects for Peace in the Democratic Republic of Congo', *African Security Review*. Vol 10, No 1. http://www.iss.co.za/pubs/ASR/10No1/Masire.html.

MDRP Secretariat (2006) *Quarterly Progress Report, April – June 2006*. http://www.mdrp.org/PDFs/2006-Q2-QPR-MDRP_XSUM.pdf

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1993) Een Wereld van Verschil. Den Haag: Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003a) Aan Elkaar Verplicht: Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015. http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2003/10/kamerbrief_aan_eerste_en_tweede_kamer_over_de_notitie_aan_elkaar_verplicht___bijlage.html

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003b) *Sterke mensen, zwakke staten: Het*

*Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*.
http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2003/10/kamerbrief_afrika_notitie_sterke_mensenx_zwakke_staten.html
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003c) *Hoorn van Afrika Notitie*.
http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/hoorn-van-afrika-notitie.pdf
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2003d) *Brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de President van de Wereldbank van 18 sep 2003*.
Intern dossier.
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004a) *Regionale Benadering Westelijke Balkan*.
http://www.mindef.nl/binaries/Balkan_tcm15-27439.pdf
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004b) *Notitie Grote Meren*.
http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/regionale-benadering-grote-meren.pdf
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005) *Wederopbouw na Gewapend Conflict*.
http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2005/03/bijlage_1x_kamerbrief_notitiex_wederopbouw_na_gewapend_conflict_xwordx.html
Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006) *Concept beleidskader geïntegreerd veiligheidsbeleid Afghanistan, ter bespreking in de SVW in juni 2006*, versie 23 juni 2006. Interne dossiers Buitenlandse Zaken.
Schroeder, E. (2005) *Multi-country Demobilization and Reintegration Program (MDRP): Gender Desk Study*. Washington DC: World Bank.
Terrie, J. (2005) 'DRC Update: Building security for the elections', *African Security Review* 14(1), Maart 2005.
Tweede Kamer (2003-2004) *Brief van de Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 V, Nr. 10.
UNDP (2004) Human Development Report 2003. *Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*.
http://hdr.undp.org/reports/global/2003/
United Nations (1992) *Agenda for Peace*. A/47/277 – S/24111.
United Nations (2000) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations.* A55/305 – S/2000/809.
United Nations (2005) *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*. A/59/2005
United Nations (2006) *Twenty-first report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*. S/2006/390.
World Bank (2002) *Greater Great Lakes Regional Strategy for Demobilization and Reintegration*. Report No. 23869-AFR. Country Department 9: Environmental, Rural and Social Development Department. Africa Region. Wasinghton DC: World Bank.

# Bijlage 1: Terms of Reference

## 1. Inleiding

In 2004 is het Stabiliteitsfonds opgericht om verschillende middelen van het Nederlands beleid op een coherente en geïntegreerde manier in te zetten in landen en regio's die dreigen af te glijden naar een gewelddadig conflict, of waar zich reeds een conflict voltrokken heeft. Met het fonds wil de Nederlandse overheid op snelle en flexibele wijze bijdragen aan programma's en projecten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling[177].

Nieuw aan dit fonds was het feit dat het zou bestaan uit ODA en non-ODA middelen. Besloten werd dat bij de besluitvorming allereerst zou worden gekeken naar de inhoud van het project. Op basis van nut, noodzaak en het al dan niet voldoen aan de afgesproken criteria voor het fonds zou worden besloten of middelen toegekend zouden worden. Pas later zou de goedgekeurde activiteit langs de OESO/DAC criteria voor ODA gelegd worden en zou worden bepaald of de goedgekeurde bijdrage uit ODA of non-ODA middelen betaald diende te worden.

Bij de oprichting van het fonds is aan de Tweede Kamer toegezegd dat het na twee jaar geëvalueerd zou worden. De evaluatie zal in eerste instantie worden gebruikt om de Kamer te informeren over het gevoerde beleid, het beheer en de resultaten van het Stabiliteitsfonds in de periode 2004-2005.

De evaluatie wordt uitgevoerd in opdracht van de Commissie Stabiliteitsfonds. De voortgang en resultaten van de evaluatie zullen worden besproken met het Ministerie van Defensie, een belangrijke partner bij de uitvoering van het geïntegreerde buitenlands beleid op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling.

## 2. Achtergrond

De geleidelijke overgang van interstatelijk geweld naar meer intrastatelijk geweld na het eind van de Koude Oorlog heeft de internationale gemeenschap gedwongen haar houding ten opzichte van vrede, veiligheid en ontwikkeling te herzien. Deze thema's kunnen in de huidige context niet langer los van elkaar benaderd worden en vragen om een betere coherentie en integratie van beleid en daaraan verbonden instrumenten.

De notitie 'Aan Elkaar Verplicht' geeft een duidelijk beeld van de manier waarop Nederland op beleidsmatige wijze invulling geeft aan deze veranderende omstandigheden. Een meer geïntegreerde benadering in een beperkter aantal landen met een beperkter aantal thema's om zodoende effectiever te kunnen opereren. Het feit dat de problematiek van met name conflict-beheersing, post-conflict stabilisatie en wederopbouw verder reiken dan nationale grenzen heeft geleid tot een regionale focus op de Grote Meren regio, de Hoorn van Afrika en de Westelijke Balkan.

Het Stabiliteitsfonds is hierbij meer dan een beleidsinstrument. Naast het expliciete doel van het fonds om een snelle en flexibele inzet mogelijk te maken bij de ondersteuning van activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling, heeft het fonds ook een aantal impliciete doelstellingen, die voor deze evaluatie van belang zijn te noemen. Dit zijn: de integratie van bestaande middelen, een intensivering van de inzet op het terrein van vrede, veiligheid en ontwikkeling, verdere beleidsontwikkeling, interdepartementale samenwerking en een strategische inzet van de beschikbaar gestelde middelen.

[177] Zie ook Kamerbrieven van 3 oktober 2003 (nr 29200V-10) en van 12 maart 2004 (nr 29200V-67).

Vóór de oprichting van het Stabiliteitsfonds was er een aantal verschillende fondsen waarvan de activiteiten geheel of gedeeltelijk overeenkwamen met de criteria van het Stabiliteitsfonds. De financiering van het Stabiliteitsfonds werd gevonden in geld dat al gereserveerd was voor stabiliteitsbevorderende activiteiten van het Nederlands buitenlands beleid én uit additionele middelen. De volgende fondsen gingen op in het Stabiliteitsfonds: het Ontmijningsfonds, Kleine Wapensfonds, middelen ten behoeve van demobilisatie-, ontwapening- en reïntegratie (DDR), vredesdialogen en vredesopbouw (alle ODA-middelen), en het Vredesfonds (non-ODA).

Daarnaast beoogde de oprichting van het Stabiliteitsfonds ook dat de activiteiten gefinancierd uit het fonds en de discussie hieromtrent bijdragen aan een verdere ontwikkeling van het beleid op vrede, veiligheid en ontwikkeling. Beleid dat bij de start van het Stabiliteitsfonds nog in de kinderschoenen stond. Hierbij werd ook een verbeterde en intensievere samenwerking met het Ministerie van Defensie nagestreefd.

Ten slotte wordt met het Stabiliteitsfonds ook een strategische inzet van middelen nagestreefd. In de achtergrondnotitie over het fonds wordt gemeld dat inzet idealiter geschiedt op basis van een stabiliteitsanalyse. Het *Stability Assessment Framework* zou hiervoor een geschikt instrument zijn.

## 3. Reden en gebruiksdoel

De reden waarom deze evaluatie wordt uitgevoerd is tweeledig. Aan de ene kant is er de verplichting aan de Kamer om aan te geven hoe het Stabiliteitsfonds de afgelopen twee jaar heeft gewerkt en wat dit heeft opgeleverd. Daarnaast leeft bij direct en indirect betrokkenen de indruk dat het Stabiliteitsfonds een nuttig instrument is, maar dat het niet ten volle benut wordt. De evaluatie zal worden gebruikt voor verantwoording over het Stabiliteitsfonds aan de Kamer en om lessen te trekken voor verbetering van de benutting van het fonds.

## 4. Onderzoeksdoel en vragen

De doelen van het evaluatieonderzoek zijn na te gaan:
- of het Stabiliteitsfonds heeft geleid tot een coherente en geïntegreerde aanpak en inzet van middelen van het Nederlands beleid;
- of de middelen flexibel en snel zijn ingezet; en
- of het fonds effectief is geweest.

De nadruk in het onderzoek ligt op de beleidsrelevantie, doelmatigheid en effectiviteit van het fonds.

Beleidsrelevantie is gedefinieerd als de mate waarin de activiteiten in overeenstemming zijn met de van toepassing zijnde beleidskaders, waaronder de vraag of de activiteiten getuigen van een coherente en geïntegreerde aanpak en inzet van middelen van Nederlands beleid.

De vraag naar doelmatigheid in dit onderzoek richt zich op de vraag of het proces van behandeling van projectvoorstellen en vooral de besluitvormingsstructuur bijdragen aan flexibiliteit, snelheid en kwaliteit van de behandeling van de voorstellen. In het geval van dit specifieke onderzoek wordt met flexibiliteit bedoeld dat vragen rond de ODA-toerekenbaarheid van activiteiten niet leiden tot vertraging of problemen in de behandeling. Daarnaast zal ook de verhouding tussen de kosten en de resultaten worden onderzocht.

Effectiviteit wordt gedefinieerd als de mate waarin de korte termijn resultaten van de activiteit, de output, bijdragen aan de doelstelling.

Het onderzoeksdoel is vertaald in de volgende specifieke onderzoeksvragen. De vragen zijn onderverdeeld als volgt: activiteiten, beleidsrelevantie, doelmatigheid en effectiviteit.

***Activiteiten***

1) Welke (typen) activiteiten zijn met middelen van het Stabiliteitsfonds in de periode 2004-2005 gefinancierd?

   Hiertoe dient een inventarisatie te worden gemaakt van alle activiteiten die zijn gefinancierd uit het Stabiliteitsfonds, op de volgende kenmerken: thema, doelstelling, geografisch bereik, beoogde resultaten (outputs) en effecten, doelgroep, uitvoerende organisatie, activiteiten, looptijd en budget.

***Beleidsrelevantie***

2) Passen de activiteiten binnen de criteria van het Stabiliteitsfonds?

3) Passen de activiteiten binnen de op het moment van goedkeuring bestaande beleidskaders? Hiertoe dient een analyse te worden gemaakt van de bij oprichting reeds bestaande[178] en tijdens de afgelopen twee jaar ontwikkelde beleidsdocumenten[179].

4) Wordt door betrokkenen ervaren dat het Stabiliteitsfonds heeft bijgedragen aan de verdere beleidsontwikkeling op het terrein van vrede, veiligheid en ontwikkeling? Zo ja, zijn hiervan voorbeelden te noemen?

5) Heeft het Stabiliteitsfonds geleid tot een coherente en geïntegreerde inzet van middelen van Nederlands beleid op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling, met name in de prioritaire regio's en Afghanistan? Meer specifiek gaat het hierbij om de volgende vragen:
   - Zijn activiteiten gefinancierd die deel uitmaken van een (coherente en geïntegreerde) inzet van Nederlandse politieke, militaire en OS middelen in dezelfde conflictsituatie?
   - Zijn activiteiten op de verschillende deelgebieden van het Stabiliteitsfonds ingezet in dezelfde conflictsituatie?
   - Zijn genderaspecten geïntegreerd in de activiteiten?
   - Zijn activiteiten gefinancierd die bijdragen aan een coherente en geïntegreerde aanpak door de betrokken overheden van conflictgebieden?
   - Zijn activiteiten gefinancierd die bijgedragen aan integratie van beleidsuitvoering in internationale en/of multi-donorkaders?
   - Is de hand gehouden aan het uitgangspunt dat alleen bilaterale activiteiten worden ondernomen als het internationale kader een katalytische actie vereist?
   - Zijn activiteiten ondernomen die onder eerder bestaande mechanismen (zie Achtergrond) niet mogelijk waren?
   - Welke factoren maken coherente en geïntegreerde inzet mogelijk, dan wel belemmeren een dergelijke inzet?

6) Is het beleidskader Stabiliteitsfonds in samenhang met andere van toepassing zijnde beleidskaders toereikend om tot een strategische inzet van middelen te komen?[180]

[178] 'Aan Elkaar Verplicht'; 'Sterke Mensen, Zwakke Staten'; Brief TK 29200 nr 10 'Oprichting Stabiliteitsfonds'; en Memorie van Toelichting 2004, art. 2.5

[179] Memorie van Toelichting 2005, art. 2.5; 'De Grote Meren Notitie' en 'De Hoorn Notitie' (Brief TK 29237 nrs. 5 en 6); Regionale benadering Westelijke Balkan, (Brief TK 29478 nr 1); NL deelname vredesmissies, (brief TK 29521 nr. 1); Uitkomsten OESO ODA, (brief TK 29200 V nr. 80); Verslag AO Stabiliteitsfonds (TK 29200 V nr. 79); Crisisbeheersingsoperaties t.b.v. rechtsstaat (TK 29200 V nr. 83); NL deelname vredesmissies (TK 29521 nr. 5); Brief Stabiliteitsfonds over 2004 (TK 29800 V nr. 82); Afrikabeleid/regionaal beleid Westelijke Balkan (TK 29237 21 en TK 29478 1t/m4); en 'Wederopbouw na Gewapend Conflict'.

[180] Het strategische niveau bevindt zich onder het niveau van beleidskaders en boven het niveau van individuele activiteiten. Strategische inzet wil zeggen dat er samenhang bestaat tussen het geheel van activiteiten op een bepaald thema of binnen een afgebakend geografisch gebied (land, regio).

7) Heeft het Stabiliteitsfonds geleid tot een intensivering van de beschikbare middelen op het terrein van vrede, veiligheid en ontwikkeling in vergelijking met de destijds bestaande fondsen?

8) Geef een oordeel over de relevantie van de binnen het Stabiliteitsfonds ingestelde richtsnoeren voor het Kleine Wapens- en Ontmijningsfonds en het effect dat deze hebben op een coherente werking van het Fonds

9) Maken de huidige financieringsmogelijkheden voor NGO's op het thema vrede, veiligheid en ontwikkeling aansluiting mogelijk met het integrale beleid, zoals ondersteund door het Stabiliteitsfonds? Worden de huidige financieringsmogelijkheden door de NGO's die activiteiten initiëren op het thema vrede, veiligheid en ontwikkeling als voldoende ervaren ?

***Doelmatigheid***

10) Hoe was bij de oprichting van het Stabiliteitsfonds de besluitvormingsstructuur en het besluitvormingsproces voorzien?

11) Zijn de besluitvormingsstructuur en dit proces gehandhaafd en hebben deze bijgedragen aan een coherente en geïntegreerde inzet van middelen en instrumenten?

12) Zijn er voorbeelden van financiering door het Stabiliteitsfonds waarbij de besluitvorming tot financiering buiten de Stuurgroep/Commissie heeft plaatsgevonden?

13) Op welke wijze is samengewerkt met het Ministerie van Defensie? Heeft deze samenwerking bijgedragen aan coherente en geïntegreerde inzet van middelen en instrumenten?

14) Heeft het Stabiliteitsfonds voorzien in snelle en flexibele behandeling en uitvoering van projectvoorstellen?
    - Geef een oordeel over de doorlooptijd vanaf indiening van projectvoorstel en moment van ingangsdatum overeenkomst/contract, alsmede een beoordeling over de 'benefits' en 'constraints' die van invloed zijn geweest op behandeling van de voorstellen
    - Geef een oordeel over de snelheid van uitvoering van de activiteiten vergeleken met de voorziene tijdsplanning
    - Is sprake geweest van flexibiliteit in de toepassing van de standaardprocedure? Hoe vaak is afgeweken van de standaardprocedure? Zijn afwijkingen van invloed geweest op de snelheid van behandeling? Zijn afwijkingen onderbouwd met motivaties die aansluiten bij de doelstellingen van het Stabiliteitsfonds?
    - Welke voorzieningen zijn getroffen om de kwaliteit van de behandeling, dienstbaar aan de doelstellingen van beleid, te waarborgen?
    - Zijn snelheid en flexibiliteit van de behandeling van projectvoorstellen van invloed geweest op de kwaliteit van de behandeling van projectvoorstel?
    - Zijn er factoren die flexibiliteit en snelheid van de behandeling van aanvragen belemmeren?

15) Heeft het Stabiliteitsfonds programma's ondersteund op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling die zonder het bestaan van het Stabiliteitsfonds niet gefinancierd hadden kunnen worden?
16) Geef een oordeel over de voortgang van de activiteiten gerelateerd aan tijdschema en budgetuitputting

17) Wegen de behaalde resultaten op tegen de kosten van de gekozen middelen?

***Effectiviteit***

18) Geef een oordeel over de input, output en effect van de gefinancierde activiteiten gerelateerd aan de oorspronkelijk beoogde doelstellingen.

19) In hoeverre dragen de resultaten bij aan het beoogde coherente en geïntegreerde beleid op het gebied van vrede, veiligheid en ontwikkeling zoals omschreven in het beoordelingsmemorandum van de activiteit?

***Lessen en aanbevelingen***

20) Welke concrete lessen en aanbevelingen voor verbetering van beleid en beheer van het fonds kunnen worden afgeleid uit de bevindingen?

## 5. Organisatie van de evaluatie

De opdrachtgever voor de evaluatie is de Commissie Stabiliteitsfonds. De evaluatie zal worden uitgevoerd door externe consultants en zal worden begeleid door een begeleidingscommissie. Deze commissie zal bestaan uit de twee secretarissen van het fonds (DVB en DMV), een medewerker van FEZ, een externe deskundige op het gebied van VVO en een medewerker van IOB. Het Ministerie van Defensie zal ook worden uitgenodigd deel te nemen in de begeleidingscommissie.

De begeleidingscommissie zal verantwoordelijk zijn voor de volgende taken:
- adviseren in de selectieprocedure van de evaluatoren (inhoudelijke beoordeling ingediende voorstellen);
- het voeren van een startgesprek met de evaluatoren;
- het beoordelen van het door de evaluatoren verder uit te werken en definitief te maken plan van aanpak;
- bewaken van de voortgang en kwaliteit van de evaluatie;
- terugkoppelen van de voortgang van de evaluatie aan de Commissie Stabiliteitsfonds;
- het leveren van commentaar op het concept eindrapport.

Het eindrapport zal door de Commissie Stabiliteitsfonds worden vastgesteld en dient te worden aangeleverd in het Nederlands voorzien van een samenvatting in zowel het Nederlands als het Engels. De evaluatie zal worden uitgevoerd in de periode maart 2006 tot medio 2006.

***Tenderprocedure***

Een viertal bureaus zal worden verzocht een offerte voor de evaluatie in te dienen op basis van een onderhandse aanbesteding. In de offerte dient een plan van aanpak opgenomen te worden. De offerte zal worden beoordeeld op:
- Kwaliteit van Plan van Aanpak, waarbij wordt gekeken naar; begrip van de opdracht, opzet en methoden,waaronder indicatoren voor het bepalen van beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid;
- Kwaliteit van de cv's van de voorgestelde onderzoekers, waarbij de deskundigheid op het betreffende beleidsterrein en evaluatieonderzoek moet worden aangetoond;
- Prijzen en tarieven;
- Mate van acceptatie van de bijgesloten conceptovereenkomst.

Mede in verband met de uit te voeren veiligheidsonderzoeken wordt van de aangeschreven partijen verwacht dat ze niet meer dan twee consultants in zullen zetten bij deze opdracht. Indien twee consultants worden ingezet dient in het plan van aanpak de taakverdeling tussen en werkzaamheden van de consultants te worden toegelicht.

# Bijlage 2: Lijst van interviews[181]

**Algemene interviews**

| | |
|---|---|
| Joost Andriessen en Johanneke de Hoogh | Buitenlandse Zaken (DMV/HH) (kort gesprek) |
| Antoine Beukering | Militair adviseur bij Buitenlandse Zaken |
| Inge Bezemer | Buitenlandse Zaken (DVB/BP) |
| Marijn van Blom | Buitenlandse Zaken (DVB/WW) |
| Dieke Buijs | Buitenlandse Zaken (DMV) (kort gesprek) |
| (Maj) Rinus van den Dungen | Defensie (IMS) |
| Phil Evans | Britse Department for International Development (DFID) (telefonisch interview) |
| Said Fazili | Buitenlandse Zaken (Ambassade Jakarta, voormalig DMV/VG) |
| Jet van der Gaag-Halbertsma | Ontwikkelingsadviseur bij Defensie |
| Pieter de Gooijer en Wim Geerts | Buitenlandse Zaken (DGPZ en plv DGPZ) |
| Guido de Graaf Bierbrouwer | Europees Centrum voor Conflictpreventie (ECCP) |
| Jan Gruiters | Pax Christi |
| Peter Hermes | Nederlands Instituut voor Zuidelijke Afrika (NIZA) |
| Hans Horbach | Buitenlandse Zaken (plv DVB) |
| Hester Jonkman | Buitenlandse Zaken (DVB/CV) |
| Aart Jacobi | Buitenlandse Zaken (DMV) |
| Charles Janssen | Buitenlandse Zaken (SSR Team) |
| Yvonne Kleistra | Buitenlandse Zaken (IOB) |
| Rein Koelstra | Buitenlandse Zaken (DMV/VG) |
| Martin Koper | Buitenlandse Zaken (DAF) |
| Dorothea Lee en Ken de Soysa | Britse Department for International Development (DFID) |
| David Lelliot | Britse Foreign and Commonwealth Office (FCO) |
| Anthonie Leuvering | Defensie (voormalig IMS) (telefonisch interview) |
| Sebastiaan Messerschmidt | Buitenlandse Zaken (DZO) |
| Yaron Oppenheimer | Buitenlandse Zaken (DMV/VG) |
| Brecht Paardekoper | Buitenlandse Zaken (DMV/HH) |
| Herman Schaper | Buitenlandse Zaken (PV NAVO, voormalig plv DGPZ) |
| Ellen Schut | Buitenlandse Zaken (DVB/WW) |
| Jan Geert Siccama en Maarten van Meurs | Defensie (HDAB) |
| Sjoerd Sjoerdsma | Buitenlandse Zaken (Task Force Soedan) |
| Erik Sloot | Buitenlandse Zaken (FEZ) |
| (Kol) Robert Toma | Defensie (kort, telefonisch gesprek) |
| Rob de Vos | Buitenlandse Zaken (plv DGIS) |
| Ron Westerduin | Buitenlandse Zaken (DMV) |
| Jelte Wieren | Buitenlandse Zaken (DMV/VG) |
| Matthijs Wolters | Buitenlandse Zaken (DVB/WW) |
| Astrid Zonneveld | Buitenlandse Zaken (DVB/CV) |

**Interviews in Afghanistan**

| | |
|---|---|
| Martin de la Bey en Mark Zellenrath | Ambassadeur en Eerste Secretaris (Ambassade Kaboel) (kort gesprek) |

[181] De volgorde van deze tabel correspondeert niet met de nummering die gehanteerd is in verwijzingen naar interviews in de tekst.

| | |
|---|---|
| Emile de Bont | Politiek Adviseur (Provincial Reconstruction Team, Pul-e-Khomri) |
| Richard Hardiman en David Hepworth | Eerste Secretaris en politie adviseur Britse High Commission |
| Farid Homayoun, Andrew Lyons, Armen Marutyunyan en Nasir Ahmad | Country director, senior operators officer, WAD officer en WAD officer (Halo Trust) |
| James Kline en Richard Manning | Executive Director en Facility Manager (Cure International Clinic and Hospital) |
| Guus Onrust, Durk Oberman en Peer den Ouden | Opperwachtmeester/instructeur, wachtmeester/instructeur en LSO, (KMAR, PRT, Pul-e-Khomri) |
| Arif Parwani en Ahmad Obaid Abidy | Programme Manager en Programme Officer (Afghan Stability Programme) |
| Sandy Powell, Daniel Bellamy, Denise Duclaux, and Cris Stephen | Head of Operations, Programme Officer, External Relations Officer (UNMACA) en Programme Officer, (UNMAS, UNDPKO, New York) |
| Mathijs Toth | Ontwikkelingsadviseur PRT Uruzghan |
| Sergt. John Verstruijken en Kapitein der Mariniers Alain Roedoe en een derde informant | EOD specialist, Commandant Protection Force, Liaison Officer Afghan National Army (Kar Kar kamp, Pul-e-Khomri) |
| Joseph Voelcker | GPPO (Kaboel) |
| Dr. Wajihah, Dr. Fatah (TB), Mr. Fraydoon (lab) en Sharif (lab), | Director, TB, laborant en laborant (Cure International Clinic and Hospital) |
| David Wilson en Basil Massey | Head en Chief of Staff (Afghan New Beginnings Programme) |
| Mark Zellenrath | Eerste Secretaris (Ambassade, Kaboel) |

**Interviews met betrekking tot het MDRP**

| | |
|---|---|
| Antoine Beukering | Militair adviseur bij Buitenlandse Zaken |
| Sophie da Camara | Belgische Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| Maria Correia | MDRP Secretariat, Wereldbank |
| Hans Hoebeeke | Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen (KIIB) |
| Martin Koper | Buitenlandse Zaken (DAF) |
| Jelte Wieren | Buitenlandse Zaken (DMV/VG) |