

Evaluatie Vredesfonds
Flexibiliteit met Visie
2001- 2003

Bart Klem en Georg Frerks

Netherlands Institute of International Relations
'Clingendael'
Conflict Research Unit
Oktober 2004



Desk top publishing: *Carola van der Heiden*

Netherlands Institute of
International Relations
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH The Hague
P.O. Box 93080
2509 AB The Hague
Phonenumber: # 31-70-3245384
Telefax: # 31-70-3282002
Email: infocru@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl/cru>

© Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*. All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior written permission of the copyright holders. *Clingendael* Institute, P.O. Box 93080, 2509 AB The Hague, The Netherlands.

Voorwoord

Voor u ligt de evaluatie van het Vredesfonds. Uit dit fonds heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken in de periode 2001 tot 2003 een brede reeks van activiteiten gefinancierd op het vlak van vrede en veiligheid. Per 1 januari 2004 werd het fonds formeel opgeheven en ging het grotendeels op in het stabiliteitsfonds. Aan de Tweede Kamer werd daarom deze evaluatie toegezegd.

Beleidsmakers, volksvertegenwoordigers en bestuurders leven in een jachtige realiteit waarin tal van vraagstukken uit het heden en de toekomst om aandacht vragen. Soms is het echter ook zinnig om tijd en geld vrij te maken om terug te blikken, zeker in het geval van een innovatief en 'experimenteel' initiatief, wat het vredesfonds was. Met het ondersteunen van Afrikaanse vredesmachtsen of waarnemingsmissies bijvoorbeeld was voorheen nog niet veel ervaring opgedaan. De mensen die het vredesfonds hebben opgezet en beheerd kwamen dan ook met veel nieuwe vraagstukken en dilemma's in aanraking. Het zou jammer en dom zijn als deze ervaringen en de lessen die eruit getrokken zijn zonder verdere beschouwing in een stoffige la of een achterkamer van het collectieve geheugen zouden verdwijnen. Deze evaluatie was dus een zinnige exercitie.

Dit is geen reguliere evaluatie, zoals we die bijvoorbeeld uit de ontwikkelingssamenwerking kennen. Uit het vredesfonds zijn zulke uiteenlopende activiteiten gefinancierd dat het niet mogelijk was deze met de traditionele evaluatiekaders te beoordelen. Sommige activiteiten werden vanuit een politieke, symbolische of diplomatieke imperatief ondersteund. Andere simpelweg om het concrete resultaat dat een specifiek project moest opleveren. Bij weer andere projecten - bijvoorbeeld onder de noemer van vredesopbouw - zijn concrete resultaten (laat staan impact) moeilijk te meten en moet de overtuiging dat een bepaald initiatief een zinnige bijdrage levert in ogenschouw genomen worden. Deze evaluatie gaat dus uit van verschillende rationaliteiten zoals die bij de gefinancierde activiteiten een rol spelen en poogt zo tot een afgewogen oordeel te komen.

Ten aanzien van de meeste projecten hebben wij een overwegend positief oordeel. Het vredesfonds heeft belangrijke en relevante activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid mogelijk gemaakt. Voor de toekomst kan echter wel een strakkere lijn worden gevolgd wat betreft het mandaat, de criteria en de werkwijze. Als flexibele financieringspot is het fonds een nuttige en noodzakelijke toevoeging gebleken aan het bestaande instrumentarium. Wij vinden het fonds een belangrijk experiment dat in aangepaste vorm dient te worden voortgezet binnen de contouren van het stabiliteitsfonds en waaruit voor dit laatste fonds zinvolle lessen kunnen worden getrokken.

Wij willen de medewerkers van het Ministerie en de Directie Veiligheidsbeleid in het bijzonder bedanken voor hun medewerking en de open en welwillende houding waarmee zij ons tegemoet zijn getreden. Voorts willen wij de medewerkers van de Conflict Research Unit bedanken voor hun commentaar op een eerdere versie van dit document.

Bart Klem en Georg Frerks

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Afkortingenlijst	7
I. Vraagstelling en aanpak	9
II. Ontstaan en opzet van het Vredesfonds	15
III. Gefinancierde activiteiten	19
Vredesmissies	19
Ondersteuning van de veiligheidssector	22
Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie	23
Waarnemingsmissies	24
Opleidingsinitiatieven voor vredesmissies	24
Vredesonderhandelingen of informele dialoog	26
Activiteiten die niet onder bovenstaande noemers vallen	26
Cijfermatige overzichten	29
IV. Beoordeling en beheer	31
Aanvliegroute	31
Ambtelijke betrokkenheid	32
Snelheid van beoordeling	34
Projectrapportage	35
Beoordeling van aanvragen	35
Afgewezen projecten	38
V. Evaluatie	41
Vredesmissies	45
Ondersteuning van de veiligheidssector	45
Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie	46
Waarnemingsmissies	47
Opleidingsinitiatieven voor vredesmissies	47
Vredesonderhandelingen of informele dialoog	48
Activiteiten die niet onder bovenstaande noemers vallen	49

VI. Lessen, conclusies en aanbevelingen	53
Algemene punten	53
Mandaat en criteria voor toekenning	53
ODA en non-ODA	54
Overige OS principes	55
Keuze en aard van de activiteiten	55
Aanvraag en beoordeling	56
Werkwijze en procedures	57
Relevantie en doeltreffendheid	58
Eindoordeel	58
Annex 1: Terms of Reference	63
Introduction	63
Rationale of evaluation	63
Approach and evaluation questions	63
Execution	64
Annex 2: Interviews	67

Afkortingenlijst

BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CIMIC	Civil-military co-operation (civiel-militaire samenwerking)
COCA	Checklist Organisational Capacity Assessment
CRU	Conflict Research Unit
DAC	Development Assistance Committee
DGPZ	Directeur Generaal Politieke Zaken/ Directoraat Generaal Politieke Zaken
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DRC	Democratische Republiek Kongo
DVB	Directie Veiligheidsbeleid
DVB/CV	Bureau Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking van de Directie Veiligheidsbeleid
DVF	Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen
ECOWAS	Economic Community of West African States
EMP	Ecole de Maintien de la Paix
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Vrijheidsbeweging Aceh)
GMV	Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
IMU	International Monitoring Unit
IOM	International Organization for Migration
ISAF	International Security Assistance Force
JMC	Joint Monitoring Committee
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre
MONUC	United Nations Mission in the Democratic Republic Congo
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
NGO	Non-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Assistance (officiële ontwikkelingshulp)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVSE	Organisatie voor Vrede en Samenwerking in Europa
RECAMP	Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
SSR	Security Sector Reform
TMF	Thematische Medefinanciering
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNDP	United Nations Development Programme
UNPROFOR	United Nations Protection Force
VN	Verenigde Naties

I. Vraagstelling en aanpak

Het vredesfonds is opgericht op verzoek van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal en richt zich op de financiering van activiteiten in het kader van vredesoperaties door ontwikkelingslanden, vredesdialogen, vredesopbouw, conflictpreventie, conflictbemiddeling en civiel-militaire samenwerking. In de periode van 2001 tot en met 2003 zijn éénenvijftig activiteiten gefinancierd, voor een totale waarde van bijna €1.5 miljoen. In vier gevallen ging het om een verlenging of aanvullende financiering, zodat er in feite zevenenveertig projecten zijn ondersteund.

Na een periode van bijna drie jaar heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa), dat belast is met de uitvoering van het vredesfonds, het initiatief genomen het fonds in kaart laten te brengen. In reactie op verschillende kamervragen was voorts meermalen toegezegd om (naast de jaarlijkse beknopte weergave van financieringen) een externe evaluatie van het fonds te laten uitvoeren. Hierbij ging het om inhoudelijke aspecten, zoals de doeltreffendheid, de algehele doorwerking en de beleidsrelevantie van de gefinancierde activiteiten, alsook om de procedurele en management aspecten en de doelmatigheid van het fonds. Het was ook de bedoeling lessen te trekken en aanbevelingen te formuleren. Dit werd tevens van belang geacht in verband met de oprichting van het stabiliteitsfonds, waarin het vredesfonds vanaf begin 2004 is opgegaan.

De evaluatie is uitgevoerd door een taakgroep van de Conflict Research Unit (CRU) van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' bestaande uit drs. Bart Klem, onderzoeker CRU en prof. Georg Frerks, hoofd CRU. De (Engelstalige) *Terms of Reference* van de evaluatie zijn toegevoegd als annex 1. Omdat het bij het vredesfonds gaat om een relatief klein programma met een geringe financiële omvang, is gekozen voor een bescheiden opzet van de evaluatie. De nadruk lag op dossierstudie en interviews. Een uitgebreide veldevaluatie van geselecteerde projecten werd van beperkt nut geacht, aangezien extrapolatie van de bevindingen erg lastig zou zijn. De projecten zijn daarvoor te verschillend.

Een tweede methodologische overweging had te maken met het evaluatieve kader dat moest worden toegepast op het vredesfonds. Bij evaluaties is in het algemeen van belang hoe de te onderzoeken interventies zijn gesitueerd binnen bredere beleidskaders en de thematische, sectorale of projectmatige operationalisering daarvan. Binnen het werkkterrein van het Ministerie van Buitenlandse Zaken bestaan oorspronkelijk verschillende tradities op dit gebied. Het terrein van de ontwikkelingssamenwerking beschikt veelal over goed gearticuleerde beleidskaders. In groot detail uitgewerkte projectontwerpen moeten in de diverse fasen van de projectcyclus voldoen aan vooraf gespecificeerde formaten. Hierbij worden algemeen geldende principes (*cross-cutting themes*) en thematische prioriteiten verdisconteerd onder rubrieken zoals destijds geformuleerd via de zogeheten GAVIM criteria (goed bestuur, armoede, vrouwen, institutionele ontwikkeling en milieu) of via meer gedetailleerde toetsingen over deze elementen afzonderlijk zulks naar gelang de aard van het project. Ook aan vraagstukken rondom lokale *ownership*, partnerschap en duurzaamheid wordt in beginsel aandacht besteed. Het spreekt vanzelf dat deze voorkeur - en zelfs voorschriften - ten aanzien van explicitering en precisering van de projectlogica bij het evaluatieproces van de

ontwikkelingssamenwerking een bepalende rol spelen en dit proces ook in hoge mate vergemakkelijken.

Op andere terreinen van buitenlands beleid geldt deze expliciete logica van ‘geprojectiseerde ontwikkeling’ veel minder en wordt uitgegaan van een bredere, minder gespecificeerde aanpak. In vele gevallen betreft het hier een minder pro-actieve en meer pragmatische en flexibele opstelling die zich manifesteert in reactie op ontwikkelingen en gebeurtenissen elders. Bij deze benadering wordt in de regel een zo groot mogelijke manoeuvreerruimte en discretionaire latitude in acht genomen om een adequate respons te bepalen. Op terreinen van de klassieke diplomatie en de internationale betrekkingen werd traditioneel van dit model uitgegaan. De laatste jaren zien wij - mede onder invloed van de VBTB exercitie (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) - een tendens ook op deze terreinen van buitenlands beleid tot een meer pro-actieve opstelling en meer expliciete beleidsvorming te komen. Desalniettemin kan het ‘ontwikkelingskader’ niet zonder meer toepasbaar op dit soort beleidsterreinen worden verklaard. De evaluatie van deze interventies zal dan ook op een andere wijze moeten worden vormgegeven dan die van ontwikkelingsprojecten. Evaluatie zal in het algemeen moeten stelen op globalere inschattingen van de werking en bijdrage van deze interventies, waarbij minder kan worden teruggegrepen op van tevoren vastgestelde criteria en interventielogica’s. Ook zal in het algemeen een minder specifieke en gedetailleerde rapportage voor handen zijn, waarop de evaluatoren hun oordeel kunnen baseren. Dit soort beleidsprocessen zijn bovendien minder tastbaar en meetbaar dan de meeste ontwikkelingsprojecten. De evaluator zal zich dan ook meer moeite moeten getroosten om de plausibiliteit van zijn bevindingen te beredeneren, in plaats van zich te kunnen verlaten op zogenoemde ‘harde gegevens’ en feiten. Dit geldt des te meer op die terreinen van buitenlands beleid waar nog geen sprake is van een langdurige evaluatie traditie en de evaluatoren als het ware *terra incognita* betreden.

Wij hebben beide tradities in ogenschouw genomen en overwogen hoe dit fonds benaderd diende te worden. Hoewel een aantal door het fonds gefinancierde interventies het karakter van projecten had, ontbrak een gedetailleerd beleidskader en werd niet gevraagd deze interventies van tevoren in groot detail te operationaliseren. De meeste interventies vonden bovendien plaats in relatief onoverzichtelijke situaties, waarin het blijven vasthouden aan een van tevoren vastgestelde interventielogica onhaalbaar of contraproductief zou kunnen blijken te zijn. Hieraan kan tenslotte nog worden toegevoegd dat het fonds zich ten doel stelde snel en flexibel tot financieringsbeslissingen te kunnen komen, hetgeen de mogelijkheid tot uitgebreid vooronderzoek en gedetailleerde beoordelingen beperkte. Het brede mandaat en het grote geografische werkgebied van het fonds maakte het bovendien lastig op elk moment de vereiste expertise voor een dergelijk gedetailleerd vooronderzoek te mobiliseren. Bij vredesfondsprojecten is het voorts de vraag tot op welke hoogte de meer gesofisticeerde benaderingen die in ‘normale’ omstandigheden kunnen worden toegepast wel haalbaar of zinvol zijn onder oorlogsomstandigheden. In gevallen die vragen om een onmiddellijke leniging van noden ligt de meetlat met betrekking tot de verschillende prioritaire thema’s, basisprincipes en duurzame impact evident op een andere hoogte.

Wij hebben gemeend dat onder deze omstandigheden een strak evaluatiekader zoals gebruikelijk bij ontwikkelingsprojecten niet zonder meer van toepassing verklaard kan worden op de realiteit van het vredesfonds. Aan de andere kant achten wij een puur inductieve benadering onder het motto *anything goes* evenzeer ongewenst. Uit de doelstellingen en de subsidieregeling van het fonds is een aantal criteria af te leiden die als basis voor de evaluatie kunnen dienen. Wij vinden ook, dat aan de ervaring van vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking belangrijke lessen en inzichten te ontleen zijn

die van toepassing kunnen worden verklaard op interventies binnen het buitenlands beleid in het algemeen. Het is in onze optiek dus niet zo dat de activiteiten die uit het vredesfonds zijn gefinancierd zich geheel kunnen onttrekken aan de basale principes die binnen het ontwikkelingsbeleid gelden. Dit geldt des te meer daar deze ervaringen binnen het ministerie voor handen zijn en het wiel dus niet steeds opnieuw hoefde te worden uitgevonden.

Bovenstaande benaderingswijze heeft consequenties voor de manier waarop de evaluatievragen (zoals vastgesteld in de Terms of Reference in annex 1) worden gehanteerd. Hieronder volgt per vraag een korte uiteenzetting over de manier waarop aan de betreffende vraag invulling is gegeven.

Welke thematische en regionale focus hebben de gefinancierde activiteiten?

Dit is een descriptieve karakteristiek van de onderzochte activiteiten, waarvoor geen verdere operationalisering noodzakelijk was. De resultaten worden in hoofdstuk drie in cijfers en taartdiagrammen weergegeven.

Komen deze activiteiten overeen met de doelstellingen en criteria van het vredesfonds en passen ze binnen het algemene beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

Deze vraag betreft de beleidsrelevantie van de gefinancierde activiteiten. Wij hebben hierbij de doelstellingen en criteria voor te financieren activiteiten ontleend aan de binnen het ministerie gehanteerde procedure voor het vredesfonds alsmede de 'Subsidieregeling vredesfonds Buitenlandse Zaken', zoals gepubliceerd in de Staatscourant. Hierin komen twee zaken naar voren: Het type activiteit dat voor financiering in aanmerking komt en een aantal inhoudelijke criteria waarop een aanvraag beoordeeld wordt.

Omdat de Tweede Kamer het vredesfonds een breed mandaat gegeven, komt een breed scala aan activiteiten in aanmerking voor financiering. De betrokken deelreinen - samengevat in hoofdstuk twee - zijn door ons gebruikt om op basis van de projectdossiers vast te stellen of de activiteiten zich binnen het mandaat van het vredesfonds bevonden.

De aanvullende, inhoudelijke criteria die bij de beoordeling worden gehanteerd (en ook in hoofdstuk twee zijn opgenomen) zijn minder eenduidig. Beoordeling van aanvragen vond onder meer plaats op basis van de 'politieke prioriteit', de kwaliteit van de aanvraag en het 'katalyserende karakter' van de activiteit. Verder werden de 'zichtbaarheid', het Nederlands profiel van de activiteit, het niet doorkruisen van ontwikkelingsbeleid en kwaliteitseisen aan de beherende of uitvoerende organisatie betrokken in de beoordeling. Deze criteria zijn tamelijk ruim en subjectief. Zij boden dus geen goed hanteerbaar evaluatiekader. Ook het ogenschijnlijk duidelijke criterium dat activiteiten niet dienen te kwalificeren voor financiering uit ODA (*Official Development Assistance*) middelen¹, bleek

¹ Kort samengevat zijn die criteria als volgt geformuleerd: ODA is hulp (al dan niet via een multilaterale organisatie) van overheden aan arme landen (gegroepeerd op de DAC 1 lijst) met als hoofddoel economische ontwikkeling en welzijn. Indien deze hulp een lening betreft dan moeten de voorwaarden zacht zijn. De DAC heeft de volgende activiteiten nader gespecificeerd.

- Militair materieel en diensten zijn geen ODA, extra kosten vanwege het gebruik van legers (door donoren) voor humanitaire hulp wel.
- Peacekeeping missies zijn geen ODA, maar waarnemingsmissies, verkiezingswaarnemers, DDR, training van douane of politie en ontwapening wel.
- Politietraining is ODA, met uitzondering van paramilitaire eenheden. (*vervolgd op volgende pagina*)

in de praktijk tot verschillende opvattingen aanleiding te kunnen geven. Minder problemen waren er met het criterium dat financiering van seminars, workshops en conferenties met terughoudendheid zal worden benaderd.

In de dossiers van het ministerie is geen nadere omschrijving of operationalisering van bovenstaande criteria aangetroffen. Overigens bevat het kader de tegenstrijdigheid dat het fonds non-ODA activiteiten dient te financieren, terwijl een aantal van de expliciet genoemde deel terreinen (vredesonderhandelingen, vredesopbouw) onbetwistbaar binnen de ODA criteria vallen. Wij moeten derhalve volstaan met de vaststelling dat de eerder genoemde criteria kennelijk zonder verdere invulling betrokken zijn bij het beoordelingsproces door de betrokken ambtenaren.

Binnen deze evaluatie zullen de vredesfondsactiviteiten op basis van het bovenstaande toetsingskader tegen het licht gehouden worden. Dat kader is breed en weinig discriminerend, maar binnen de evaluatie kan uiteraard geen strakker kader worden gehanteerd dan oorspronkelijk geformuleerd. Wij zullen waar nodig onze interpretatie van de criteria expliciteren. Tevens zullen opmerkingen worden gemaakt over de wenselijke verdere invulling van een dergelijk toetsingskader in de toekomst.

Wat is de doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid van de activiteiten en hoe kunnen deze resultaten worden verklaard?

Naast beleidsrelevantie, zijn dit de drie concepten die in de regel bij de evaluatie van ontwikkelingsprojecten worden gehanteerd. De premisse van deze concepten is dat de specifieke input en output van projecten kunnen worden geïsoleerd van de omgeving, waarbij inzet van middelen kan worden gekoppeld aan resultaten.

Bij interventies op het gebied van oorlog en vrede liggen de uiteindelijke doelstellingen op een dermate globaal en abstract niveau dat de notie van doeltreffendheid vaak op een andere manier moet worden ingevuld. Zeker gezien de beperkte omvang van vredesfondsfinancieringen is een meetbaar effect, laat staan de bredere impact, moeilijk vast te leggen. De gesteunde projecten waren in veel gevallen ook bedoeld als politieke geste of om een bijdrage te leveren aan een bepaald proces. Dergelijke interventies kunnen niet simpelweg worden afgerekend op basis van de traditionele opvatting van doeltreffendheid.

Wij hebben de vredesfondsinterventies daarom beoordeeld op basis van de verschillende rationaliteiten die aan financieringsbeslissingen ten grondslag liggen. Sommige projecten zijn vrij goed te vatten binnen de 'doel-middelen' rationaliteit van de geijkte ontwikkelingslogica. Andere activiteiten moeten eerder bekeken worden vanuit een diplomatieke of politieke rationaliteit.

Crisisinterventies in oorlogsgebieden zijn veelal gericht op resultaten op de korte termijn. Het slagen van een dergelijke interventie kan duurzame effecten hebben, maar consideraties voor gevolgen op de lange termijn zijn in zulke gevallen vaak van ondergeschikt belang. Om die reden wordt de notie van duurzaamheid bij het steunen van vredesonderhandelingen en vredesmissies

-
- Sociaal-culturele programma's zijn ODA.
 - Vluchtelingen hulp in ontwikkelingslanden is ODA.
 - Vreedzaam gebruik van nucleaire energie is ODA, militair gebruik niet.
 - Academisch onderzoek mag worden opgevoerd als ODA, mits direct relevant voor de problemen van ontwikkelingslanden.

(DAC (2001) *Is it ODA? Note by the secretariate*. OESO: Parijs)

minder stringent gehanteerd. Anderzijds heeft het vredesfonds initiatieven gefinancierd die zich richten op structurele veranderingen en capaciteitsopbouw. In deze gevallen treedt duurzaamheid evident wel op de voorgrond. Evenals bij effectiviteit, zullen wij het beoordelingscriterium duurzaamheid dus toepassen naar gelang de activiteit.

Ook voor doelmatigheid zijn de maatstaven bij vredesinitiatieven in de regel minder helder, aangezien de opbrengsten van de interventies niet goed in geld uit te drukken zijn. Een simpele kosten-baten analyse is voor oorlogsinterventies - veelal met een sterke politieke imperatief - niet te maken. Bij sommige vredesfondsprojecten is het veel moeilijker vast te stellen 'hoeveel iets zou mogen kosten' dan bij meer routinematige ontwikkelingsprojecten, omdat het veelal om een nieuw soort activiteiten onder relatief complexe omstandigheden gaat, waarvoor nauwelijks precedenten bestaan. In andere gevallen kunnen overigens weldegelijk uitspraken worden gedaan over de verhouding tussen middelen en behaalde doelstellingen, omdat het hier gaat om projecten waar juist wel al veel ervaring mee bestaat, zoals opleidingen en leveranties. Ook bij de doelmatigheidskwestie is dus een gevals specifieke aanpak geboden.

Hoe werden de aanmelding, selectie en rapportage van de activiteiten behandeld door de verantwoordelijke eenheden en werden alle financiële en administratieve procedures van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevolgd?

Deze beschrijvende vraag kan zonder veel problemen op basis van dossierstudie en interviews worden beantwoord. Wat betreft de beoordeling van deze procedurele en procesmatige kanten van het vredesfonds zullen wij ons oordeel beredeneren.

Hoe verliep de samenwerking tussen de diverse eenheden binnen het Ministerie tijdens de besluitvorming en, waar relevant, met externe experts?

Ook deze vraag is beschrijvend en kan relatief simpel worden beantwoord. Van belang is wel dat het vredesfonds een overspanning vormt van twee ambtelijke culturen, namelijk die van de diplomatie (Directoraat Generaal Politieke Zaken) en die van de ontwikkelingssamenwerking (Directoraat Generaal Internationale Samenwerking). Daarnaast kan worden gewezen op de specifieke bijdrage van Defensie. De benadering en visie van de verschillende ambtelijke partijen met betrekking tot samenwerking loopt uiteen. Wij nemen dit in ogenschouw bij de beoordeling van de ambtelijke samenwerking omtrent het vredesfonds.

Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen met het fonds?

Deze vraag behoeft op dit moment geen toelichting en zal na de analyse van gegevens en hun context verder worden behandeld.

Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van het vredesfonds en de opzet en het functioneren van het nieuwe stabiliteitsfonds?

Ook deze vraag wordt in dit hoofdstuk niet verder toegelicht en zal gestalte krijgen na afloop van de beschrijvende hoofdstukken.

De studie kon pas beginnen in februari 2004, vanwege de tijd die nodig was voor de vereiste veiligheidsonderzoeken. Eind april 2004 is het archiefonderzoek afgerond en eind juni heeft er op basis van een schriftelijke interim rapportage terugkoppeling plaatsgevonden met betrekking tot de stand van zaken richting opdrachtgever. Mede op basis van de gesprekken over deze interim rapportage is het onderzoek in de tweede fase afgerond met interviews (zie Annex 2. Anders dan voorzien heeft het Ministerie geen aparte referentiegroep ingesteld, maar wel over de evaluatie gerapporteerd in de stuurgroep van het stabiliteitsfonds. Ook zijn de meest betrokken bureaus door het behandelende bureau (DVB-CV) op de hoogte gesteld van de concept eindversie en hebben wij de geïnterviewde partijen inzage gegeven in conceptversies van het rapport.

De studie was grotendeels afhankelijk van de kwaliteit van de dossiers en de inhoud van de daarin aanwezige rapportages. In meerdere gevallen was de kwaliteit hiervan minder dan gewenst en kunnen derhalve soms maar enigszins beperkte conclusies worden getrokken. Dit is echter op zichzelf een relevante bevinding, zowel met betrekking tot het vredesfonds alsook richting het nieuwe stabiliteitsfonds. Een andere beperking was dat een deel van de gefinancierde activiteiten nog niet was afgerond ten tijde van de evaluatie. Het onderzoeksteam heeft de volledige medewerking gekregen van de betrokken medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en heeft alle relevante dossiers en stukken kunnen inzien.

II. Ontstaan en opzet van het Vredesfonds

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de begroting van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2000 is de motie Koenders (Kamerstuk II, 2000/01, 26800 V, nr.38) aangenomen.² De motie beoogde het oprichten van een vredesfonds waaruit een bijdrage kon worden geleverd aan vredesoperaties door ontwikkelingslanden en aan formele of informele vredesdialogen. Dit initiatief kwam mede voort uit vragen die in de eerste termijn door de Partij van de Arbeid (PvdA) waren gesteld. Deze vragen kwamen erop neer dat er onvoldoende invulling zou worden gegeven aan het terrein van de conflictpreventie. Er werd verder gesuggereerd dat er non-ODA financiering zou moeten komen ten behoeve van vredesoperaties en vredesdialogen. Zowel tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer als in de beantwoording van de schriftelijke vragen toonde de Minister sympathie voor dit idee, hoewel hij in het midden liet of hiervoor een speciaal fonds moest worden opgericht. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de Defensienota 2000 is verder de motie Harrewijn (Kamerstuk II, 2000/01, 26900, nr.24) aangenomen. Deze motie verzocht de regering de financiering van initiatieven op het gebied van conflictpreventie, conflictbemiddeling en civiel-militaire samenwerking mogelijk te maken in de vorm van een vredesfonds “waarop ook NGO’s [niet gouvernementele organisaties, red.] een beroep kunnen doen”.

Gezien de raakvlakken van beide moties is besloten de uitvoering ervan te combineren door middel van de opzet van één vredesfonds, dat gezien wordt als een additioneel instrument op het terrein van het buitenlandse beleid, specifiek bedoeld voor activiteiten die niet in aanmerking komen voor financiering uit *Official Development Assistance* (ODA) middelen. Het vredesfonds richt zich op de financiering van activiteiten in het kader van crisisbeheersing, conflictpreventie en vredesopbouw, belangrijke doelstellingen van het Nederlands buitenlands beleid. Voor de jaren 2000 en 2001 wordt een bedrag van €6,8 miljoen beschikbaar gesteld. Omdat in het eerste jaar nog geen uitgaven worden gerealiseerd, zijn deze fondsen bij motie van de Tweede Kamer toegevoegd aan de budgetten voor 2002 en 2003, die daardoor een niveau bereiken van €10,2 miljoen. De financiering van activiteiten kan plaats vinden via verschillende mechanismen: bijdragen, subsidies en opdrachten. Het subsidieplafond van het vredesfonds ten behoeve van aanvragen van NGO’s wordt gesteld op €1.000.000 per aanvraag.

De besluitvorming en het beheer van het vredesfonds berusten bij de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) van het Ministerie, waarbij het Bureau Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking (DVB/CV) het primaire aanspreekpunt vormt. Er is verder een stuurgroep ingesteld bestaande uit vertegenwoordigers van de Directie Veiligheidsbeleid, de Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF) en de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV). Deze laatste twee directies dienen hun medeparaaf te hechten aan het beoordelingsmemorandum. In de stuurgroep neemt na verloop van tijd ook een vertegenwoordiger van het Ministerie van Defensie deel (formeel) als toehoorder, maar gaandeweg met een actievere opstelling, zeker in die gevallen waar het

² Deze motie werd mede ondertekend door de kamerleden Hoekema en Van Ardenne-van der Hoeven.

Ministerie van Defensie zelf betrokken is. Indien nodig worden relevante vakdepartementen en ambassades geconsulteerd.

Vanuit het vredesfonds kunnen activiteiten in het kader van vredesoperaties door ontwikkelingslanden, vredesdialogen, crisisbeheersing, conflictpreventie, civiel-militaire samenwerking en vredesopbouw worden gefinancierd. Binnen deze brede reeks van activiteiten maakt het ministerie onderscheid in de volgende deelterreinen³:

- Non-VN vredesoperaties door ontwikkelingslanden;
- Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie;
- Formele en informele onderhandelingsprocessen en vredesdialogen in (post-)conflict situaties;
- Nationale en regionale capaciteit voor vredeshandhaving, Onder meer door van technische en materiële ondersteuning, training en militaire oefeningen (t.b.v. vredesoperaties);
- Capaciteitsopbouw op het gebied van civiel-militaire samenwerking;
- Participatie van 'civil society' bij conflictpreventie en conflictbemiddeling.

In de Memorie van Toelichting bij de begroting voor 2003 stelt de regering dat veel aandacht aan Afrika zal worden gegeven, maar ook zal worden ingesprongen op actuele ontwikkelingen zoals de crisis in Irak. In aansluiting op de hierboven genoemde activiteiten worden in de Memorie ook nog genoemd de "opbouw van onder civiele controle staande leger en politie in post-conflict situaties" en "het democratiseren en moderniseren van defensieapparaten in specifieke landen en regio's zoals Indonesië, Centraal Azië en de westelijke Balkan". Verder deelt de regering op 11 juni 2003 het volgende mee in antwoord op vragen van de Tweede Kamer: "Gelet op de coherentie van het buitenlands beleid is wat betreft het vredesfonds prioriteit toegekend aan het vergroten van de eigen capaciteit (en deelname) van ontwikkelingslanden met betrekking tot conflictpreventie en vredesopbouw. Deze prioriteitsstelling heeft ertoe geleid dat in 2002 circa zestig procent van de vredesfondsmiddelen is besteed aan activiteiten ten behoeve van het Afrikaanse continent. Ook is een deel van de middelen naar projecten in Afghanistan (twintig procent) en op de Balkan gegaan." (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 880, nr.74, p.5).

Bij de beoordeling van de aanvragen spelen de volgende inhoudelijke criteria een rol⁴:

- Politieke prioriteit;
- Kwaliteit van de aanvraag;
- Financiële, thematische en geografische spreiding binnen het vredesfonds;
- Doelgroep;
- De activiteit dient 'katalyserend' te zijn.

³ Voorlichtingsdocument uit September 2000 van het ministerie met de titel 'Vredesfonds'.

⁴ De meeste van deze criteria komen uit het voorlichtingsdocument van September 2000 van het ministerie met de titel 'Vredesfonds'. De eerste vier punten komen uit het 'Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van, DVB/CV – 023/02, tot vaststelling van een beleidsvoornemen tot subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken (Vredesfonds)'.

- De bijdrage van het vredesfonds moet duidelijk zichtbaar zijn. Activiteiten moeten bij voorkeur een duidelijk Nederlands profiel hebben of dienen te worden ingezet om duidelijk uiting te geven aan een Nederlandse beleidsprioriteit;
- Financiering uit het vredesfonds mag het ontwikkelingsbeleid niet doorkruisen;
- Activiteiten komen slechts voor subsidiëring ten laste van het vredesfonds in aanmerking indien voor subsidiëring geen andere grondslag in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken voorhanden is en dienen derhalve ook niet te kwalificeren voor financiering met ODA middelen;
- Er zullen kwaliteitseisen worden gesteld aan de beherende en de uitvoerende organisaties;
- De omvang van de subsidie voor de afzonderlijke aanvragen zal van dien aard zijn dat wordt voorkomen dat één enkel project een onevenredig groot beslag op de beschikbare middelen legt;
- Er zal een grote terughoudendheid worden betracht m.b.t. de financiering van op zichzelf staande seminars, workshops en conferenties.

Uit het vredesfonds kunnen tenslotte zowel activiteiten met een korte looptijd worden gefinancierd als meerjarige projecten.

III. Gefinancierde activiteiten

Het merendeel van de vredesfonds gelden werd besteed aan 'harde veiligheid': militaire en politie taken. Ongeveer een derde van het budget is uitgetrokken voor het financieren van vredesmissies van Afrikaanse landen in Ivoorkust, Burundi, Sierra Leone en de Democratische Republiek Kongo (DRC). De tweede categorie betreft de ondersteuning van de veiligheidssector. Het gaat hier vooral om steun aan de Afghaanse en Irakese politiemacht. Demobilisatie en reïntegratie van soldaten vormt de derde kostenpost. Het fonds financierde verder waarnemingsmissies in Burundi, Soedan (Nuba gebergte) en Indonesië (Aceh). Hierbij werden zowel 'Westerse' als regionale of lokale monitors gestationeerd. In de vijfde categorie zit een aantal opleidingsinitiatieven voor troepen die worden uitgezonden op vredesmissies. Een relatief klein bedrag werd besteed aan de ondersteuning van vredesonderhandelingen of het faciliteren van een informele dialoog tussen strijdende partijen.

Vredesmissies

Meer dan €10 miljoen - ongeveer een derde van het vredesfondsbudget - is besteed aan vredesmissies. Met deze gelden werden vredesmissies van Afrikaanse landen elders in Afrika gefinancierd. De missies vonden plaats in Ivoorkust, Sierra Leone, de DRC en Burundi.

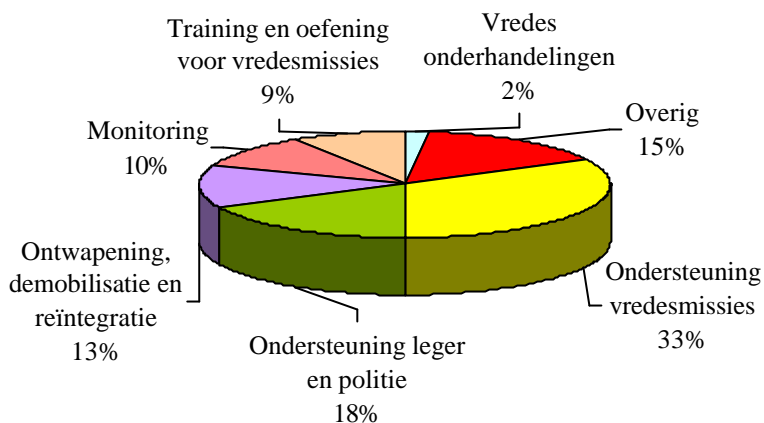
De missies volgden op een recent gesloten vredesakkoord of een staakt-het-vuren. De financiering uit het vredesfonds diende primair om de implementatie van de vredesakkoorden te ondersteunen en stabiliteit in het betreffende gebied te waarborgen. In de tweede plaats kon Nederland op deze manier blijf geven van politieke steun aan een vredesproces.

Een derde motivering was dat de steun een bijdrage zou kunnen leveren aan Afrikaanse vredeshandhaving in brede zin. De capaciteit van Afrikaanse krijgsmachten om stabiliteit en vrede te waarborgen in de regio zou worden versterkt door de ondersteuning van vredesmissies. Dit argument sluit overigens nauw aan bij de motieven voor steun aan verschillende Afrikaanse opleidingscentra voor vredesmissies uit het vredesfonds.

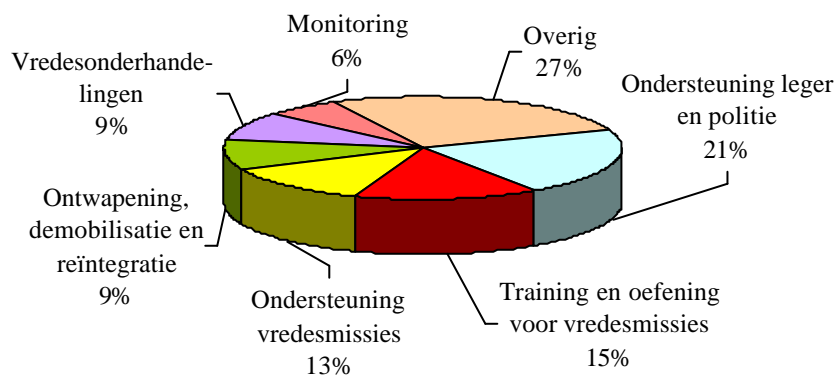
De Nederlandse gelden werden gebruikt voor operationele kosten, soldij, apparatuur, verblijfskosten en zo ongeveer elke andere denkbare kostenpost, behalve de aanschaf van dodelijke wapens. Dit laatste werd standaard opgenomen in het contract met de counterpart.

In een aantal gevallen was de Nederlandse financiering onderdeel van een veel grotere donorbijdrage. In zulke gevallen gaven donoren vaak al gedurende de onderhandelingen blijf van hun steun en zegden grote sommen geld toe in de hoop een vredesakkoord te bespoedigen. Naast de hoop dat een vredesmissie een positief effect zou sorteren, speelde de politieke imperatief om symbolische steun aan het vredesproces te geven hier dus een rol.

Thematische verdeling (naar budget)



Thematische verdeling (in aantallen)



De stationering van troepen van de Economic Community of West African States (ECOWAS) in Ivoorkust is hier een voorbeeld van. Na het Linas-Marcoussis akkoord en de stationering van Franse troepen begin 2003 wordt naarstig gezocht naar een regionale oplossing. ECOWAS landen blijken bereid om troepen te leveren en Frankrijk oefent druk uit op andere donoren om dat initiatief te financieren. Uiteindelijk worden dertienhonderd ECOWAS troepen in Ivoorkust gestationeerd. De totale bijdrage (aangevoerd door Frankrijk die haar eigen troepen graag op korte termijn ziet terugkeren) wordt meermalen uitgebreid wegens verlenging van de missie en loopt op tot vele

miljoenen. Nederland draagt in totaal €2.342.851 bij. Hoewel de verantwoording van ECOWAS over de verkregen gelden zwak is, kan worden afgeleid dat de vredesfondsbijdrage aan soldij en operationele kosten is besteed. Het optreden van ECOWAS in Ivoorkust is moeilijk te beoordelen. Het Marcoussis akkoord blijkt binnen een jaar al niet meer te handhaven. De troepenmacht is te zwak om rust en orde af te dwingen.

Ook de Afrikaanse vredesmacht in Burundi slaagde er in 2002 niet in zijn taakstelling volledig te volbrengen. Ook na de stationering van Zuid-Afrikaanse en andere troepen bleven onlusten en gewelddadigheden voorkomen. De primaire taak van deze missie - beschermen van terugkerende politieke leiders van het land - werd echter wel grotendeels volbracht. De tweede kerntaak - het opnieuw opzetten van een Burundees nationaal leger - bleek meer problematisch. Nederland steunde in Burundi niet de vredesmacht als geheel, maar de Zuid-Afrikaanse bijdrage daaraan. Eind 2003 financiert het fonds wederom de Zuid Afrikaanse bijdrage aan de vredesmacht in Burundi. De Nederlandse bijdrage dekt de kosten van communicatie apparatuur en de gebruikskosten daarvan.

De Zuid-Afrikaanse krijgsmacht kreeg ook vredesfondsbijdrage voor de missie in de DRC. Nederland was aanvankelijk zelf gevraagd een personele bijdrage te leveren aan de VN missie in de DRC (MONUC). Nederland zag daar van af, omdat het mandaat van de missie als onhelder en onhaalbaar werd gezien. Als tegemoetkoming werd financiële steun in het vooruitzicht gesteld. Die toezegging deed de minister ook aan de Tweede Kamer.

Een aanvraag van Zuid-Afrikaanse zijde bleef aanvankelijk uit. Met het bezoek van de Nederlandse Minister van Defensie aan Zuid Afrika kwam aan die impasse een einde. Deze gang van zaken roept de vraag op welk probleem er nu eigenlijk is opgelost. Het fonds financierde uiteindelijke levering en het transport van een bus, tien mobiele telefoons (plus gebruikskosten), drie vorkheftrucks, twee personenvoertuigen en negen computers. Een eindrapportage is nog niet ingediend.

In een enkel geval beperkte Nederland zich niet alleen tot de financiering, maar leverde het de goederen in natura. In het geval van de VN missie in Sierra Leone (UNAMSIL) besloot het ministerie om de gestationeerde Nigeriaanse troepen te versterken met honderd DAF trucks. De vrachtwagens werden voor €2.035.340 wit geschilderd, gebruiksklaar gemaakt voor de vredesmissie en getransporteerd van Soesterberg naar Freetown. De feitelijke levering van de auto's liet lang op zich wachten vanwege de vele logistieke details en de beperkte ervaring van het ministerie met dit soort operationele kwesties. De Nigerianen hadden Nederland ook verzocht om nachtkijkers, munitie en andere apparatuur, maar daarvan werd afgezien omdat deze zaken gemakkelijk voor oorlogshandelingen kunnen worden gebruikt. Begin jaren '90 had Nederland ook trucks geleverd aan ECOMOG in Liberia. Gezien de minder goede ervaringen met deze eerdere leverantie - een deel van de voertuigen stond al snel langs de kant, vanwege gebrekkig onderhoud - werd besloten om twintig van de honderd voertuigen te reserveren voor eventuele 'kannibalisatie' ten behoeve van de andere tachtig. Dat wil zeggen dat eventuele mankementen aan de auto's zouden kunnen worden opgevangen door onderdelen uit de twintig reservetrucks te gebruiken. Ook besloot het ministerie een opleiding voor monteurs op te zetten ten behoeve van het onderhoud van het materieel. Tijdens bezoeken van de ambassades in Lagos en Abidjan en van de betrokken personen binnen het ministerie aan Sierra Leone werd specifiek aandacht besteed aan de DAF trucks. Tijdens de bezoeken van het ministerie is van 'kannibalisatie' overigens niets gebleken.

Ondersteuning van de veiligheidssector

Naast vredesmissies, heeft het vredesfonds ook een bijdrage geleverd aan de opbouw of hervorming van leger en politie in een aantal landen. Verreweg het grootste deel van deze gelden werd gereserveerd voor Afghanistan. Voor zowel de wederopbouw van het Afghaanse nationale leger als de nationale politieacademie werd €2.000.000 opzij gezet.

De fondsen voor het leger waren bedoeld voor huisvesting, training, salarissen, aanschaf en onderhoud militair materieel (geen wapens). Inmiddels is het Afghaanse leger opnieuw opgericht, maar dat is niet te danken aan de Nederlandse financiering. Naar het oordeel van de VN missie in Afghanistan (UNAMA), die de fondsen van donoren beheert, is de Afghaanse overheid nog onvoldoende vormgegeven. Zolang overheid niet goed genoeg functioneert, houdt de VN dus de hand op de knip. Hervorming en opbouw van het nationale leger gaan ondertussen door met bilaterale financiering van de Verenigde Staten. De regering Karzai toonde zich wel erkentelijk voor de Nederlandse bijdrage, die inmiddels weer is teruggevorderd van UNAMA.

De financiering van de nationale politieacademie heeft wel doorgang gevonden. Alhoewel politietraining binnen de ODA criteria valt, zag DGIS af van financiering vanwege de grote financiële bijdragen die Afghanistan al ontvangt. Desondanks werd wel overgegaan tot financiering uit het vredesfonds. Mede dankzij het fonds werden de gebouwen gerenoveerd en voorzien van inrichting. Ongeveer vijftienhonderd studenten worden op de academie opgeleid. Tussentijdse problemen (gebruik voor andere doeleinden, diefstal, vernieling) zijn gaandeweg opgelost en het complex is officieel geopend. Hoewel de politie school succes lijkt te boeken, ondervinden de hervorming en het functioneren van de Afghaanse politie grote problemen.

Naast deze relatief grootschalige financiering werd een aantal minder omvangrijke initiatieven bij het vredesfonds onder gebracht. Deze activiteiten kwamen voort uit de Nederlandse aanwezigheid in Afghanistan en Irak. Op aandringen van de Nederlands-Duitse troepen van de International Security Assistance Force (ISAF) werden de Afghaanse troepen in de omliggende bergen van Kabul voorzien van containers om de winterkou beter te kunnen doorstaan. ISAF ondernam ook de training voor de Afghaanse nationale garde en vroeg hiervoor een bijdrage uit het vredesfonds aan. Het geld werd besteed aan voeding van de getrainde rekruten. Daarnaast werd op aandringen van de Nederlandse ambassade in Kabul een conferentie georganiseerd over hervorming van de Afghaanse veiligheidssector. Hieraan namen prominente leden van de Afghaanse regering deel.

In Irak voerde het Nederlandse bataljon met steun van het fonds een trainingsproject uit voor de politiemacht in de provincie Al Muthanna. Naast het reguliere potje van €50.000 voor civiel-militaire samenwerking (CIMIC) waar elke vredesmissie geheel los van het vredesfonds over beschikt, werd €33,300 uit het vredesfonds beschikbaar gesteld. Deze bijdrage was in de Kamer al door de Minister van Buitenlandse Zaken toegezegd. Desondanks stuit het concrete voorstel van het Nederlandse bataljon bij BuZa op enige vragen. De regiodirectie plaatst vraagtekens bij de haalbaarheid en duurzaamheid van het project en de leverantie van vuurwapens stuit op problemen vanwege het wapenembargo van de VN veiligheidsraad. Toch vindt het project op korte termijn doorgang. Blijkens een beknopt bericht van Defensie zijn de goederen (waaronder kogelwerende vesten, handboeien, zaklampen, communicatie apparatuur, uniformen, voertuigen, pistolen, computers) inderdaad geleverd. De verdere uitvoering en resultaten van het project zullen duidelijk moeten worden uit de uiteindelijke rapportage.

Tot slot zijn onder de noemer van ‘ondersteuning van de veiligheidssector’ een aantal op zich staande activiteiten gefinancierd. Hieronder vallen twee projecten ter hervorming van de Argentijnse politie, de leverantie van twintig overtollige ambulances van Defensie aan de Macedonische krijgsmacht en de organisatie van workshops in Oekraïne en Moldavië over de democratische hervorming van de veiligheidssector.

Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie

Het fonds financierde vier activiteiten op het gebied van ontwapening, demobilisatie en reïntegratie. Alle vonden plaats op de Balkan. In Kroatië, Bosnië-Herzegovina en Bulgarije werden projecten gesteund om de afvloeiing van overtollig defensiepersoneel en hun terugkeer in de burgermaatschappij te bevorderen.

Het project in Bosnië-Herzegovina werd uitgevoerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Hoewel het ministerie aanvankelijk memoreerde dat demobilisatie en reïntegratie in beginsel onder ODA vallen, besloot het fonds toch €1.000.000 bij te dragen. Vanuit de ‘ontwikkelingshoek’ werd geen bereidheid getoond tot financiering. Eén reden voor het ministerie om deze ODA activiteit uit non-ODA middelen te betalen was dat het project een NAVO prioriteit was. Een succesvol DDR proces zou namelijk op de lange duur de SFOR troepen ontlasten. De IOM registreerde ex-soldaten, organiseerde informatiebijeenkomsten en startte een radiocampagne. Ze organiseerde seminars en trainingen en begeleidde individuele soldaten naar de arbeidsmarkt. Volgens de meest recente rapportage werden negenenzeventighonderd soldaten geregistreerd, met éénenveertighonderd werd een intakegesprek gevoerd en éénentwintighonderd hebben een nieuwe (civiele) baan gevonden. Deze resultaten kunnen uiteraard niet alleen aan het vredesfonds toegeschreven worden. Het project werd door veel meer donoren gesteund.

Ook het project in Kroatië werd door de IOM uitgevoerd. Doel was hier om de drieduizend afvloeiende militairen uit Krajina en Oost Slovenië (multi-etnische gebieden die in de oorlog zwaar getroffen zijn) te helpen bij hun rentree op de arbeidsmarkt. De IOM werkte bij dit project samen met het Kroatische Ministerie van Defensie. Aangezien het project pas in eind 2003 gestart werd, is het voor een specifieke indicatie van resultaten nog te vroeg.

Het derde demobilisatie-initiatief was een project van een Bulgaarse NGO. De activiteiten maakten deel uit van een omvangrijke poging van de Bulgaarse overheid om het te grote nationale leger stevig in te krimpen. Tijdens de looptijd van het project bleken de rapportages van de NGO geheel uit te blijven of van zeer zwakke kwaliteit te zijn. Wanneer indicaties binnen komen dat het geld slecht besteed is, besluit BuZa uiteindelijk tot een onafhankelijke inspectie. Resultaat: fraude is niet aan te tonen, maar de organisatie functioneert niet naar behoren en de geboekte resultaten zijn minimaal.

Het laatste project in deze categorie is van een iets andere aard. Het betreft een omvangrijk munitievernietiging project in Moldavië. Het fonds besteedde €2.722.681 aan de verwijdering en vernietiging van (deels instabiele) Russische munitie die zich in de opstandige Moldavische regio Transdnjestrië bevond. De verwijdering van de munitie hing samen met de terugtrekking van het Russische leger uit de regio die conform internationale afspraken voor het einde van 2002 plaats moest vinden. Vanwege het op handen Nederlandse voorzitterschap van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is het ook voor Nederland van belang dat aan deze lastige kwestie aandacht wordt besteed. Vanuit het perspectief van conflictpreventie is het van belang

dat de opstandige republiek Transdnjestrië in de toekomst niet over de Russische wapens kan beschikken. Voorts dient het project proliferatie van wapens en eventueel terroristisch misbruik tegen te gaan. De uitvoering van het project verloopt moeizaam mede omdat de opstandige regio de Russische wapenerfenis niet graag uit handen geeft. Desondanks wordt meer dan de helft van de oorspronkelijk aanwezige munitie afgevoerd. De OVSE - die samen met de Russische krijgsmacht verantwoordelijk is voor het project - bericht in december 2003 dat negenentwintig treinen met munitie en elf met materieel uit Moldavië zijn vertrokken.

Waarnemingsmissies

Naast militaire vredesmissies financierde het vredesfonds ook ongewapende pogingen om vredesbestanden te handhaven. In dit verband werden drie waarnemingsmissies gesteund: één in Aceh, één in Zuid-Soedan en één in Burundi.

In de onrustige Indonesische regio Aceh werden achtenveertig buitenlandse waarnemers gestationeerd. Deze poging van het Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue slaagde er echter niet in om de aanvankelijke rust te bewaren. Binnen enkele maanden ontstonden de eerste breuklijnen in het vredesbestand tussen de Vrijheidsbeweging Aceh (Gerakan Aceh Merdeka: GAM) en de Indonesische overheid. De gevechten braken weer los en de waarnemers zagen zich genoodzaakt zich terug te trekken en rustiger tijden af te wachten. De Nederlandse bijdrage aan dit project (€100.000 op een totaal van €8.735.848) was overigens symbolisch.

De missie in het Zuid-Soedanese Nuba gebergte had meer succes. De internationale waarnemingsmissie werd die op 19 januari 2002 in het leven geroepen met de ondertekening van het staakt-het-vuren tussen de Soedanese regering en de Sudan People's Liberation Movement (SPLM). Mede dankzij deze Joint Monitoring Committee (JMC) en haar International Monitoring Unit (IMU) bleef het gebergte lange tijd relatief rustig. Ondanks de aanvankelijke successen kampte de missie echter al snel met grote financiële en personele tekorten. De Nederlandse bijdrage (totaal €3.007.400) werd echter verlengd. De laatste verlenging van Nederlandse financiering wordt inmiddels gedragen door het stabiliteitsfonds. De bijdrage was mede bedoeld als symbool van politieke steun aan en betrokkenheid bij het vredesproces. Het Verification and Monitoring Team - een andere waarnemingsmissie in Soedan - wordt gefinancierd uit het fonds voor Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw (GMV).

Op de valreep van de overgang van het vredesfonds naar het stabiliteitsfonds gaf Nederland ook nog een kleine bijdrage (€100.000) aan de waarnemingsmissie in Burundi. Dit op verzoek van Aldo Ajello, de speciale EU gezant voor het Grote Meren gebied. Met het geld werden acht Gabonese waarnemers gestationeerd. De missie vindt plaats onder de paraplu van de Afrikaanse Unie. Naast Gabonezen nemen nog drie andere Afrikaanse landen deel.

Opleidingsinitiatieven voor vredesmissies

Het versterken van lokale en regionale capaciteiten voor de handhaving van vrede wordt binnen het Nederlandse beleid van groot belang geacht. Het vredesfonds wil bijdragen aan 'Afrikaanse oplossingen voor Afrikaanse problemen'. Een zelfde zinsnede zou kunnen opgaan voor de Balkan.

Vrijwel vanaf de oprichting financierde het vredesfonds trainingen voor Afrikaanse officieren in Nederland. Sinds 2001 steunt het fonds de School voor Vredesmissies in Amersfoort met een

jaarlijkse bijdrage van ongeveer €60.000. Op de school worden kortdurende trainingen gegeven voor militaire waarnemers die binnen VN verband zullen optreden. De deelnemers (in de rang van kapitein tot luitenant-kolonel) zijn afkomstig uit Afrikaanse landen die regelmatig troepen leveren voor VN vredesmissies. De cursus wordt twee maal per jaar gegeven en bestaat uit een theoretisch deel en een praktijk gedeelte (simulatie oefening). Aan het eind van iedere cursus wordt een evaluatie uitgevoerd onder de deelnemers. Het oordeel is meestal positief, aldus de betrokken ambtenaar van het ministerie. Naast een aantal logistieke klachten (accommodatie) was het soms een probleem dat mensen van een te hoge rang deelnamen, waardoor de rest van de deelnemers ‘dichtklapte’.

Op vernoemde bijdrage na, financiert het vredesfonds alleen trainingen in Afrika en op de Balkan. Op het Afrikaanse continent werden drie trainingscentra opgezet, waarvan twee in West Afrika. De eerste - l'école de maintien de la paix (EMP) in Ivoorkust - heeft een duidelijk Francofone inslag en wordt met name gesteund door Frankrijk. Bij de tweede - het Kofi Annan International Peacekeeping Centre (KAIPC) in Ghana - namen de Britten het voortouw. Beide instituten bereiden soldaten uit ECOWAS lidstaten voor op vredesmissies in de regio. Beide scholen staan nog in de kinderschoenen en hebben net de eerste cursussen afgerond. De EMP legt zich toe op het tactische niveau (de lagere rangen) en het KAIPC in Ghana op het strategische niveau (de hoofdkwartierstaf). De EMP werd vanwege de uitbrekende crisis in Ivoorkust overgeplaatst naar Koulikoro, Mali. De aanvankelijke vredesfondsbijdrage van €200.000 is om die reden gestald. De financiering van het KAIPC (ook €200.000) werd besteed aan de bouw van een conferentiecentrum. Dit centrum is naar Ghanese standaarden in recordtempo gebouwd. Het gehele complex in Accra is inmiddels in gebruik en de eerste trainingen gingen begin 2004 van start. Zo kregen de ECOWAS troepen die in Ivoorkust werden ingezet voor hun vertrek een korte training.

In Egypte werd geld gereserveerd voor een vergelijkbaar instituut. In de praktijk is het ‘Caïro Center for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa’ echter nooit van de grond gekomen. De laatste tranche van de bijdrage (€6.833 van een totale €55.588) is dan ook nooit overgemaakt en de aanvankelijke donatie is teruggevorderd.

Naast deze drie structurele trainingscentra, droeg het vredesfonds bij aan een internationale militaire oefening waar ook Afrikaanse soldaten werden getraind. Onder aanvoering van Frankrijk werd in Tanzania de oefening Tanzanite 2001 gehouden. De exercitie maakte deel uit van het Franse initiatief RECAMP (renforcement des capacités africaines de maintien de la paix). Het verzoek tot financiering kwam van het Nederlandse Ministerie van Defensie dat graag een bijdrage aan de oefening wilde geven. Hoewel verschillende directies zich kritisch uitlieten over het financieren van dit soort militaire oefeningen, stelde BuZa uiteindelijk €660.882 uit het vredesfonds ter beschikking. Met twee militaire vliegtuigen vloog Defensie twee waterzuiveringsinstallaties en elf trainers van de landmacht en het Corps Mariniers in. Defensie rapporteerde positief over de oefening als geheel, maar de deelnemende trainers noemden ook een aantal punten van kritiek. Het meest wrange daarvan was dat de twee ingevlogen waterzuiveringsinstallaties overbodig bleken. Ook ging het aanvankelijke plan om troepen te laten meedoen niet door en konden de ingevlogen vliegtuigen in Tanzania niet worden gebruikt, omdat de landingsbaan te kort bleek voor de gebruikte vliegtuigen. Het project was wel vanuit politiek oogpunt geslaagd. Het werd namelijk van belang geacht aan een Frans initiatief in Afrika deel te nemen en zo ook een Europese presentie te kunnen laten zien.

Tot slot financierde het fonds twee trainingsinstituten in Centraal- en Oost Europa. Het Peace Support Operation Training Centre in Bosnië-Herzegovina gaat training geven aan jonge officieren in het Bosnische leger op het gebied van vredesmissies. Ook soldaten uit omliggende landen zullen aan

de cursussen kunnen deelnemen. Het centrum ontving €155.000 uit het vredesfonds. Het centrum is inmiddels formeel geopend en de eerste cursus zal eind 2004 starten.

De Junior Staff Officer's Course in Slowakije richt zich op deelnemers uit heel Centraal- en Oost-Europa. Niet vredeshandhaving als zodanig, maar een betere samenwerking met zogeheten Partnership for Peace landen⁵ met de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) staat bij deze cursus centraal. Het propageren van NAVO-normen en waarden in (potentiële) conflictgebieden, het creëren van een gemeenschappelijke veiligheidscultuur en het verhogen van de 'interoperabiliteit' van krijgsmachten in het kader van vredeshandhaving worden hierbij als argumenten opgevoerd. Het project wordt aanvankelijk afgewezen, omdat het een structurele financiering betreft. Twee maanden later wordt toch besloten tot een jaarlijkse bijdrage. Voor €1.335.075 (van 2002 tot 2006) wordt bijgedragen aan de bouw van faciliteiten en het geven van cursussen. Defensie levert personeel voor het initiatief.

Vredesonderhandelingen of informele dialoog

Het ondersteunen van formele of informele vredesdialogen was één van de twee componenten van de motie Koenders. Voor een totaal bedrag van €730.065 werden uit het fonds vier dialogen gesteund. Eén van de projecten werd door het ministerie zelf ter hand genomen. Tijdens het voorzitterschap van de OVSE viel Nederland de taak ten deel om het vredesproces tussen de Georgische overheid en de onrustige provincie Zuid Ossetië een stap verder te helpen. De bijeenkomst tussen beide delegaties in Den Haag verliep goed, maar veel vooruitgang werd er niet geboekt. De posities van beide partijen bleken daarvoor te rigide.

De andere drie vredesdialogen waren meer informeel van karakter en werden uitgevoerd door NGO's. In alledrie de gevallen werd op hoog niveau overleg gevoerd. Deze projecten vonden plaats in Zuid-Azië en Zuidelijk Afrika. Een preciezere omschrijving wordt vanwege de vertrouwelijke aard van deze dialogen niet gegeven.

Activiteiten die niet onder bovenstaande noemers vallen

Ruim een kwart van de projecten valt niet onder één van de bovenstaande noemers. Bijna een miljoen werd besteed aan de Afghaanse Loya Jirga, de 'Grote Raad' die de nationale grondwet vormgaf. De Nederlandse bijdrage werd besteed aan het registratieproces van districtsvertegenwoordigers en de verkiezing van afgevaardigden in de Grote Raad. Concreet kwam dit neer op de bekostiging van bijeenkomsten, staf en apparatuur voor regionale verkiezingsbijeenkomsten en transport van de afgevaardigden naar de Grote Raad. Voorts werd geld besteed aan publieksvoorlichting middels radio en televisie.

Aan de bouw van een monument op de begraafplaats van Potocari, nabij Srebrenica, werd een miljoen besteed. De aanvraag voor deze financiering was afkomstig van een groep lokale organisaties. De betreffende brief is gericht aan premier Balkenende en is verwijtend van toon. Verwezen wordt naar de tekortkomingen van United Nations Protection Force (UNPROFOR) en het Srebrenica-

⁵ 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.

onderzoek van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD). In aanvulling op het monument, verzoeken de organisaties om geld voor de identificatie van slachtoffers en een oplossing voor het probleem met de accu fabriek nabij begraafplaats. Voorts verwezen de briefschrijvers naar het falen van de internationale gemeenschap om Karadzic, Mladic en andere oorlogscriminelen op te pakken en de activiteiten van een Servische militante groepering. De brief hamert sterk op de Nederlandse verantwoordelijkheid in Srebrenica. De ondertekenaars van de brief zoeken bovendien contact met de media om hun verzoeken aan de Nederlandse regering en aan andere landen publiekelijk bekend te maken. Hoewel het ministerie in beginsel positief tegenover de begraafplaats staat en een Nederlandse bijdrage van groot belang acht, bestaan er veel vragen over de capaciteit van de organisaties, het precieze plan en de financiële dekking.

Gedurende de voorbereiding en de uitvoering van het project zijn toenmalig premier Kok en minister Herfkens ter plekke geweest. Ook minister Kamp bezocht de begraafplaats in aanbouw. De inauguratie van de begraafplaats ging gepaard met een uitgebreide ceremonie met hoge internationale vertegenwoordigers. Zo waren de voormalige president Clinton en voormalig premier Kok aanwezig. Beide op persoonlijke titel en op uitnodiging van de organisatoren. Kritische kamervragen werden gesteld over dat feit dat Nederland door de Ambassadeur in Sarajevo werd vertegenwoordigd en niet op ministerieel niveau. De minister benadrukte dat Kok op persoonlijke titel aanwezig was en legde uit dat de vertegenwoordiging op ambassadeursniveau het verzoek van de organisatoren was.

Een derde bijdrage ging naar de University for Peace die een specifiek Afrika programma wilde ontwikkelen. Verder ontving de Afrikaanse Unie (AU) geld voor het versterken van de eigen ambtelijke eenheid voor preventieve diplomatie, vrede en veiligheid. Ook het vredesfonds van de Unie (de recent opgerichte Afrikaanse tegenhanger van het Nederlandse fonds dat hier geëvalueerd wordt) kreeg een bijdrage. Het fonds omvat bijdragen van verschillende donoren en geeft de unie een meer structurele capaciteit om op te treden. Als probleem werd gesignaleerd dat de donor bijdragen zowel ODA als non-ODA gelden omvatte. Voor de unie leverde dat een aanzienlijke last op met betrekking tot de verantwoording over de gelden. De AU heeft inmiddels een tussentijdse rapportage toegestuurd, waarin uitgebreid verslag wordt gedaan van de activiteiten van de unie in Burundi, Ivoorkust, de Centraal Afrikaanse Republiek en in Madagascar. De AU gaf in deze landen een bijdrage aan vredesprocessen en zette militaire waarnemers in.

In twee gevallen besloot het ministerie het vredesfonds te belasten met de salarissen van Nederlandse vertegenwoordigers op speciale posten ter ondersteuning van het vredesproces in Macedonië. Zowel de positie van Max van der Stoel als speciale vertegenwoordiger van de OVSE in Macedonië als de kosten van oud-ambassadeur Biegman als civiele vertegenwoordiger van de NAVO in Macedonië werden uit het vredesfonds betaald. De Directeur Generaal Politieke Zaken (DGPZ) was aanvankelijk kritisch over de aanstelling van Biegman, vanwege de relatief hoge kosten en vragen over de impact, maar onder druk van de toenmalige NAVO topman Robertson die Biegman's contract graag verlengd ziet, gaat Nederland akkoord met financiering. In de dossiers zijn geen inhoudelijke overwegingen met betrekking tot deze financiering te vinden. Vertegenwoordigers van het ministerie melden echter zeer tevreden te zijn met het optreden van Biegman en Van der Stoel. Gesproken wordt over een unieke en waardevolle bijdrage die zich goed leent voor financiering uit het vredesfonds. Tevens werd in gesprekken toegelicht dat het vredesfonds de flexibiliteit verschafte om dergelijke initiatieven te financieren. Dit zou via de personeelsafdeling waarschijnlijk nooit gelukt zijn.

Ook de Max van der Stoel prijs, een periodieke prijs van de Hoge Commissaris voor Nationale Minderheden van de OVSE aan NGO's die zich verdienstelijk hebben gemaakt op het gebied van minderheden, kwam ten laste van het fonds. De prijs werd in het leven geroepen bij Van der Stoel's vertrek als Hoge Commissaris voor Minderheden van de OVSE. Niet alleen de prijs zelf, maar ook het administratieve beheer werd betaald. Het Portugese voorzitterschap van de OVSE klopt bij Nederland aan om de financiering door te zetten. Ondanks kritische geluiden over de eigen verantwoordelijkheid van Portugal, besluit de Minister van Buitenlandse Zaken de steun te continueren.

Voorts zijn er nog twee conferenties die onder dit kopje genoemd dienen te worden. Eén vond plaats in Jordanië en ging over tolerantie en bewustwording in de Arabische wereld. Deze driedaagse conferentie met drieënzestig deelnemers hanteerde een zeer brede agenda. Onderwerpen als de rol van de media, onderwijs en mensenrechten in relatie tot tolerantie kwamen aan bod. Naast een aantal gevalstudies werd ook aandacht besteed aan theoretische beschouwingen, zoals die van Huntington en Fukuyama. De Nederlandse ambassadeur, als voormalige plaatsvervangend directeur van DVB nauw betrokken geweest bij het vredesfonds, leverde een bijdrage aan de openingsceremonie. Het tweede project betreft een reeks van drie workshops die in verschillende Afrikaanse landen werd georganiseerd door het Fund for Peace. Regionale publieke figuren en markante personen in maatschappelijke debatten kwamen hier bijeen om over veiligheid en vredeshandhaving te praten.

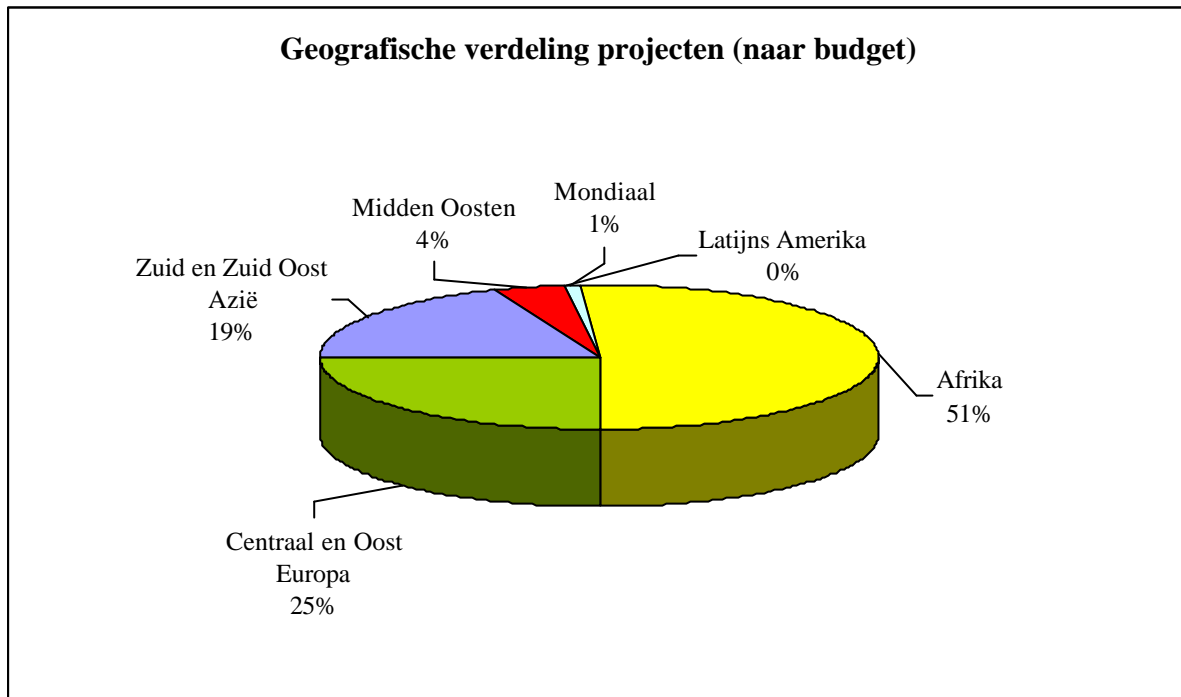
De Nederlandse militaire missie in Afghanistan (onderdeel van ISAF) werd in de gelegenheid gesteld om een afscheidscadeau aan de lokale gemeenschap te geven. Die kans werd aangegrepen om een vrouwenkliniek op te knappen. Hoewel deze aanvraag aanvankelijk was afgewezen voor vredesfondsfinanciering, wordt uiteindelijk toegegeven aan druk van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de ambassade in Kaboel. Het project begint uiteindelijk met vertraging, maar nog net voor het vertrek van de Nederlandse militairen. De verdere werkzaamheden worden overgenomen door de lokale overheid en UNICEF.

De oprichters van Sesamstraat werden gesteund in hun poging om in Kosovo een televisieprogramma te maken om wederzijds respect en begrip tussen kinderen van verschillende bevolkingsgroepen te bevorderen. Aanvankelijk wordt kritiek geuit op deze aanvraag aangezien het evident een ODA activiteit betreft. Redenen voor financiering waren onder andere de goede bekendheid van de organisatie en de goede resultaten die met een vergelijkbaar project in het Midden Oosten waren behaald. Ten tijde van deze evaluatie was het nog te vroeg om iets over de concrete resultaten van dit project te zeggen, maar de organisatie mikte op tweeënvijftig programma's van een half uur in het Servisch en Albanees. De uitzendingen zouden grotendeels bestaan uit eerder gemaakte items uit de Verenigde Staten en zesentwintig items van drie minuten die speciaal voor de uitzending gemaakt zouden worden in Kosovo.

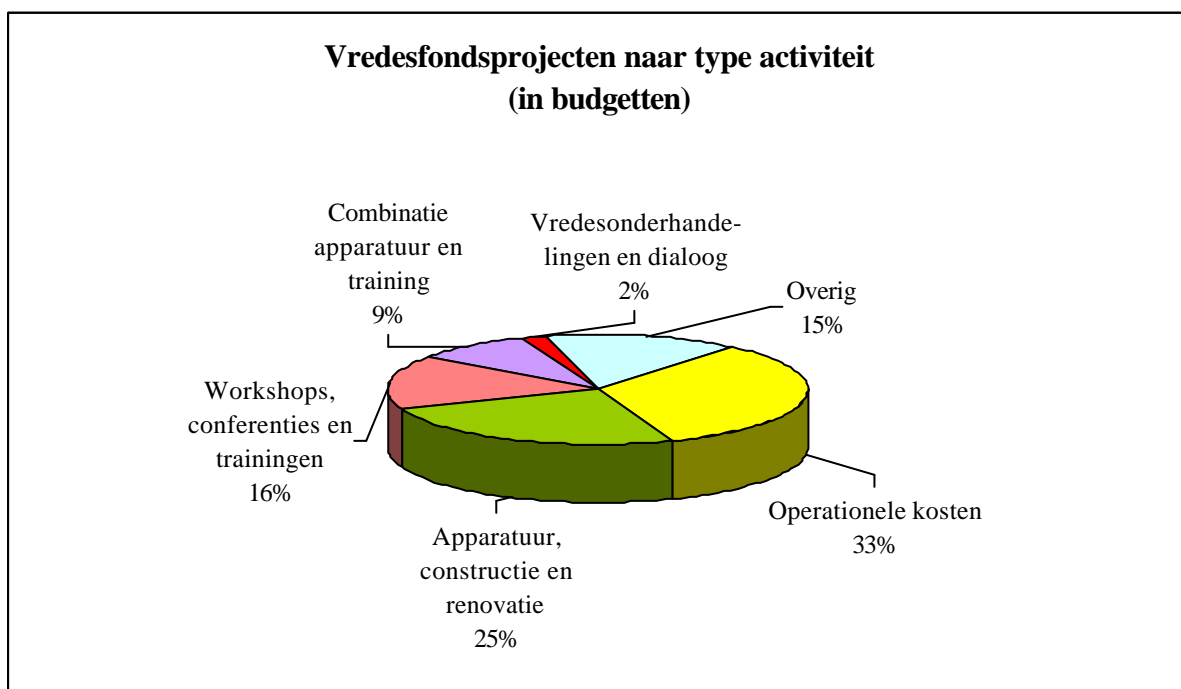
Tot slot werd een breed programma voor jongeren in Zuid Libanon gesteund. Dit project van een lokale NGO en het United Nations Development Programme (UNDP) zette een reeks van activiteiten in gang om tolerantie en begrip te kweken tussen jongeren afkomstig uit verschillende maatschappelijke en religieuze groeperingen in het gebied.

Cijfermatige overzichten

Ter afsluiting deze narratieve beschrijving van de activiteiten die het vredesfonds gefinancierd heeft, levert deze laatste paragraaf nog een aantal cijfermatige overzichten met betrekking tot de geografische spreiding, het type activiteit en de uitvoerende organisatie van deze activiteiten.



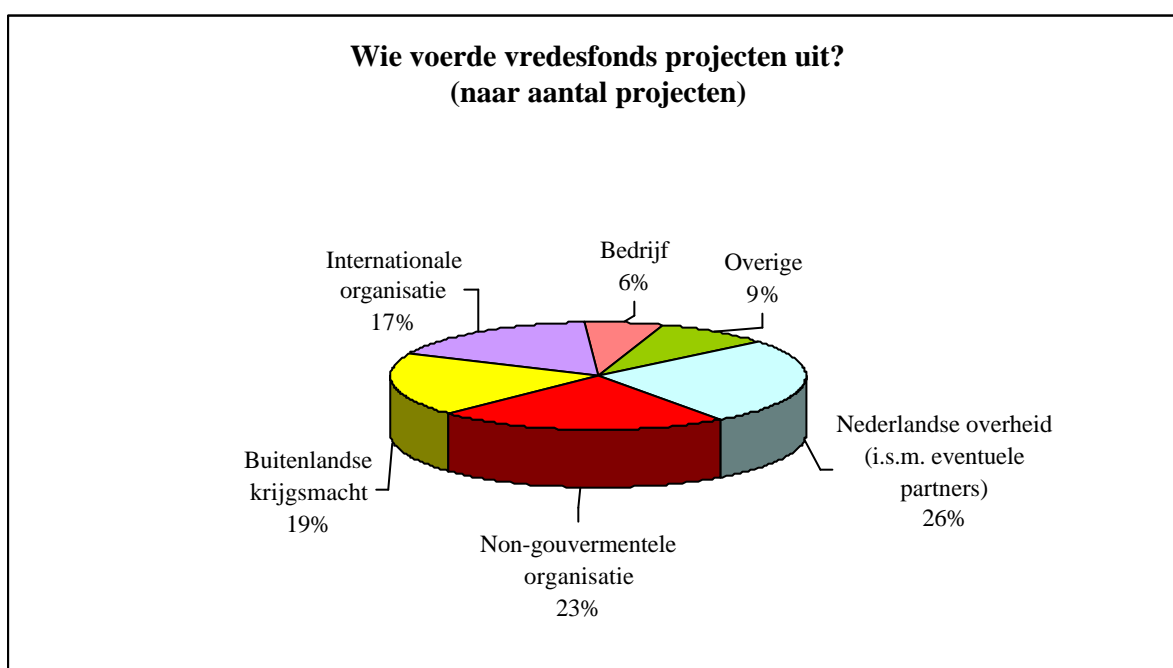
Zoals uit bovenstaande grafiek is af te leiden, werd ruim de helft van de vredesfondsgelden besteed aan Afrika. Centraal en Oost Europa en Zuid (Oost) Azië nemen vrijwel het gehele restant voor hun rekening.



Bovenstaande grafiek laat zien aan welk type activiteit het vredesfonds is besteed. Het grootste deel van het vredesfondsbudget kwam ten goede aan de operationele kosten van vredesmissies of waarnemingsmissies. Meestal gaat het hier om lumpsum bijdragen die voor het grootste deel aan salarissen en verblijfskosten zijn besteed. Bij deze financieringen werd standaard de clausule opgenomen, dat bijdragen uit het vredesfonds niet aan wapens besteed mochten worden.

Ongeveer een kwart van het budget is besteed aan 'hardware': het leveren of financieren van apparatuur en de constructie of renovatie van gebouwen. Deze projecten zijn in de meeste gevallen aanbesteed bij bedrijven.

Onder de derde categorie vallen workshops, trainingen en conferenties. Overigens is dit type activiteit de grootste categorie wanneer het aantal projecten als maatstaf wordt genomen. Er zijn dus veel, maar relatief goedkope projecten gefinancierd.



Voorgaande grafiek laat zien dat de Nederlandse overheid vaak zelf één van de belangrijkste uitvoerders van de gefinancierde activiteit is. Wat betreft de overige gevallen, namen NGO's het grootste deel voor hun rekening, gevolgd door buitenlandse krijgsmachten, internationale organisaties en bedrijven.

IV. Beoordeling en beheer

In dit hoofdstuk komen de beoordeling en behandeling van de aanvragen aan bod. De herkomst van aanvragen, de ambtelijke betrokkenheid bij de behandeling en de snelheid van de beoordelingsprocedure zijn hierbij van belang. Ook de criteria die feitelijk zijn gebruikt bij de goedkeuring en afwijzing van aanvragen zullen worden besproken. Hierbij onderscheiden wij een aantal verschillende rationaliteiten. In aansluiting hierop wordt een nadere blik geworpen op afgewezen aanvragen.

Aanvliegroute

Zoals uit het diagram op pagina drieëntwintig is af te leiden, werden projecten van het vredesfonds door verschillende organisaties uitgevoerd. Slechts in een enkel geval richtte die organisatie zijn aanvraag echter rechtstreeks tot DVB. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de geringe bekendheid die aan het fonds gegeven is. Het ministerie heeft ook geen serieuze poging ondernomen om extern brede bekendheid aan de financieringsmogelijkheden te geven. De informatievoorziening over het fonds is beperkt tot de verschillende ambassades en afdelingen binnen het ministerie zelf en (in mindere mate) het Ministerie van Defensie. Er bestond een zekere huiver een lawine van aanvragen te genereren voor een fonds van een beperkte financiële omvang. Daarom is ook niet actief geworven onder Nederlandse of internationale NGO's om aanvragen in te dienen, ondanks de motie Harrewijn die een fonds voorzag waarop NGO's wel een beroep konden doen.

In vrijwel alle gevallen kwamen aanvragen indirect bij DVB terecht. *Grosso modo* zijn drie trajecten te onderscheiden:

1. Via een ambassade, een permanente vertegenwoordiging of (in mindere mate) via regiodirecties;
2. Bij grootschaliger activiteiten met een hoog profiel waar meerdere donoren bij betrokken zijn, vond een politieke of financiële toezegging vaak al plaats voor het vredesfonds in beeld was. In deze gevallen werden de kosten pas in een later stadium onder het fonds geplaatst;
3. Activiteiten van Defensie. Het gaat hier bijvoorbeeld om aanvullende activiteiten ten behoeve van de bevolking die Nederlandse militaire missies in Irak of Afghanistan (ook wel gevat onder het kopje civiel-militaire samenwerking) naast hun operationele taken extra konden uitvoeren, of militaire samenwerking met Afrikaanse of voormalige Oostblok landen.

Aangezien veel aanvragen via de ambassades, permanente vertegenwoordigingen of regiodirecties binnenkwamen, werd er op dit niveau vaak al een voorselectie gepleegd. Hierbij konden aanvragen worden ontraden, omdat ze klaarblijkelijk niet binnen de criteria van het fonds vielen, of adviezen gegeven de aanvraag nog op bepaalde punten aan te scherpen. Hoewel gedocumenteerde en kwantitatieve gegevens over dit voortraject ontbreken, is uit gesprekken gebleken, dat op deze wijze

meerdere voorstellen zijn geschift. Hetzelfde geldt voor het behandelende bureau DVB/CV. Het bureau is regelmatig gepolst over de haalbaarheid van voorstellen, meestal op informele wijze via e-mail of telefoon, zonder dat er reeds een formele aanvraag was ingediend. Ook hier heeft de reactie van het bureau in bepaalde gevallen als een zeeff gewerkt.

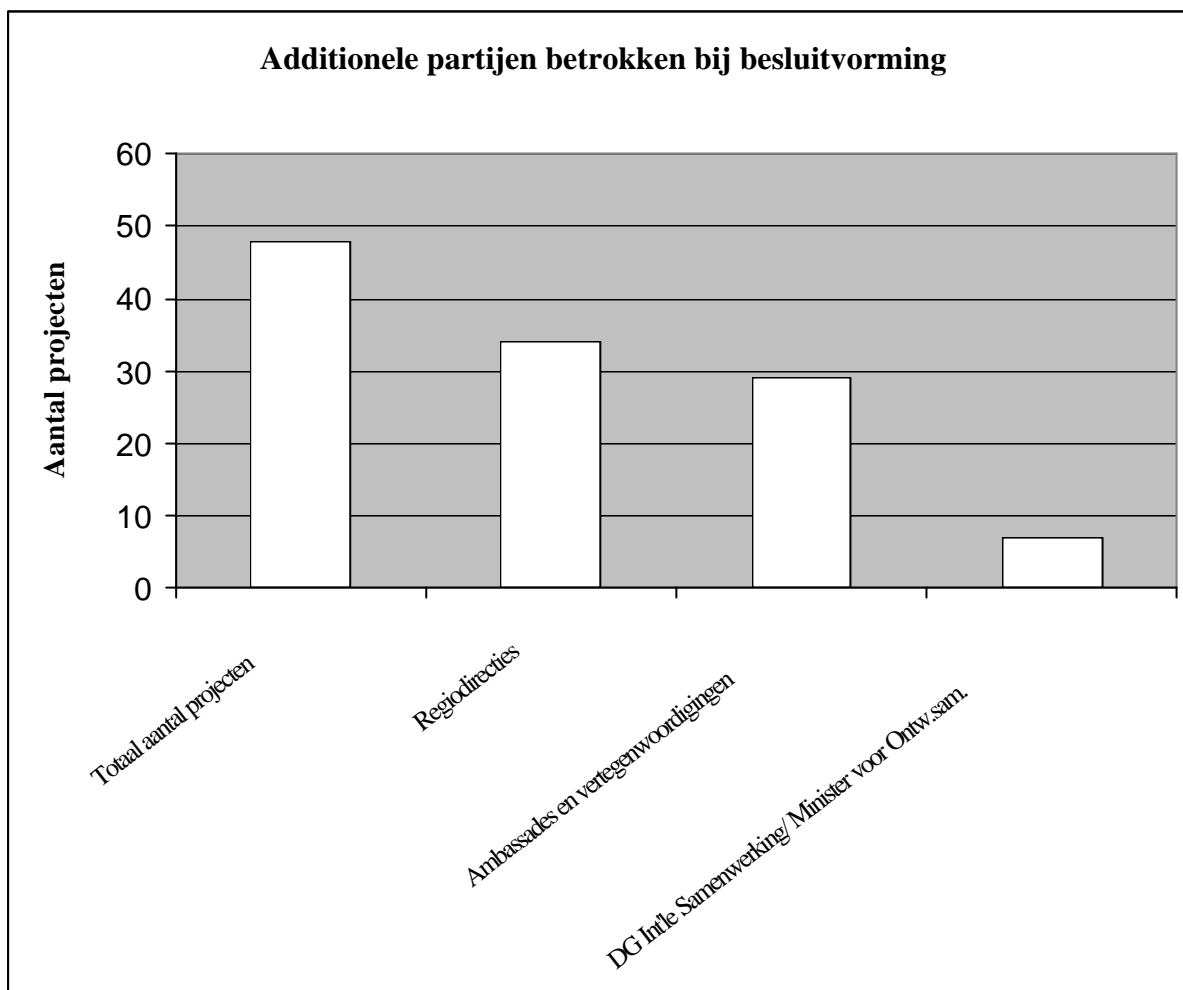
Ambtelijke betrokkenheid

Binnen het ministerie werd het bureau Conflictpreventie, Vredesoperaties, Militaire en Civiele Samenwerking van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB/CV) primair aanspreekpunt voor het vredesfonds. De directie nam een voormalig stagiair aan via een uitzendbureau en belastte hem met de uitvoeringstaken van het fonds. Deze kon in voorkomende gevallen terugvallen op andere collega's en werd begeleid door de plaatsvervangend directeur van DVB onder wiens uiteindelijke verantwoordelijkheid het vredesfonds viel. Desgevraagd wees de directie op de omstandigheid dat binnen het personeelsregime van het ministerie niet op stel en sprong een formatieplaats voor een nieuwe activiteit kon worden gecreëerd en dit de enig praktisch haalbare oplossing was. Inmiddels is een formatieplaats voor het fonds tot stand gekomen. Hoewel de uitvoering van de taken aanvankelijk op een redelijk junior niveau had plaatsgevonden, kon en moest dit volgens de directie niet worden gezien als een onderschatting van het belang van het fonds. Er was in feite in de directe begeleiding door een relatief hoog ambtelijk niveau voorzien, waaraan steeds ook alle belangrijke beslissingen en oordeelmomenten werden voorgelegd.

De uiteindelijke besluitvorming wat betreft de financiering van projecten vond plaats in een speciaal opgezette stuurgroep waarin naast DVB ook de Directie Verenigde Naties en Financiële Instellingen (DVF) en de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) zitting hadden. Deze laatste directies hadden de bevoegdheid van mede-parafering van de beoordelingsmemoranda. Het Ministerie van Defensie was niet bij de voorbereiding en opzet van het fonds betrokken. Naar eigen zeggen kreeg Defensie pas over het fonds te horen nadat de defensieattachés op de ambassades het nieuws hadden opgepikt. In een later stadium werd het ministerie uitgenodigd een toehorend vertegenwoordiger naar de vergaderingen af te vaardigen. Gedurende de resterende looptijd van het werkte dit aldus het Ministerie van Defensie dan ook niet naar volle tevredenheid. Gedeeltelijk kwam dit voort uit een angst bij de andere partners dat het ministerie het fonds teveel voor eigen doeleinden zou willen gebruiken en er was ook tijd nodig om aan elkaar 'te kunnen snuffelen', waarbij Defensie erkent dat Buitenlandse Zaken andere en bredere afwegingen moet maken dan die binnen Defensie gebruikelijk aan de orde zijn. Afgezien van de gewone deelname aan de discussie als toehoorder, meende Defensie recht op een stem te hebben wanneer de inzet van eigen defensie materieel en personeel aan de orde was. Pas meer recent en met name onder het huidige stabiliteitsfonds komt de participatie van Defensie naar eigen zeggen beter uit de verf. Dit heeft ook te maken met waargenomen verbeteringen in het management en beheer van het fonds. Deze visie wordt minder expliciet geformuleerd binnen Buitenlandse Zaken, waarbij men echter wel onderschrijft dat door middel van het vredesfonds de contacten met Defensie zijn aangehaald en verbeterd en ook erkent dat de gehele exercitie van het vredesfonds een leerproces op een grotendeels onbekend terrein is geweest.

Zoals uit de nu volgende grafiek blijkt, werden ook de regiodirecties in veel gevallen betrokken bij de besluitvorming. Bij ruim de helft van de projecten maakten ambassades en vertegenwoordigingen deel uit van de procedure. Reden was veelal dat de aanvraag via een

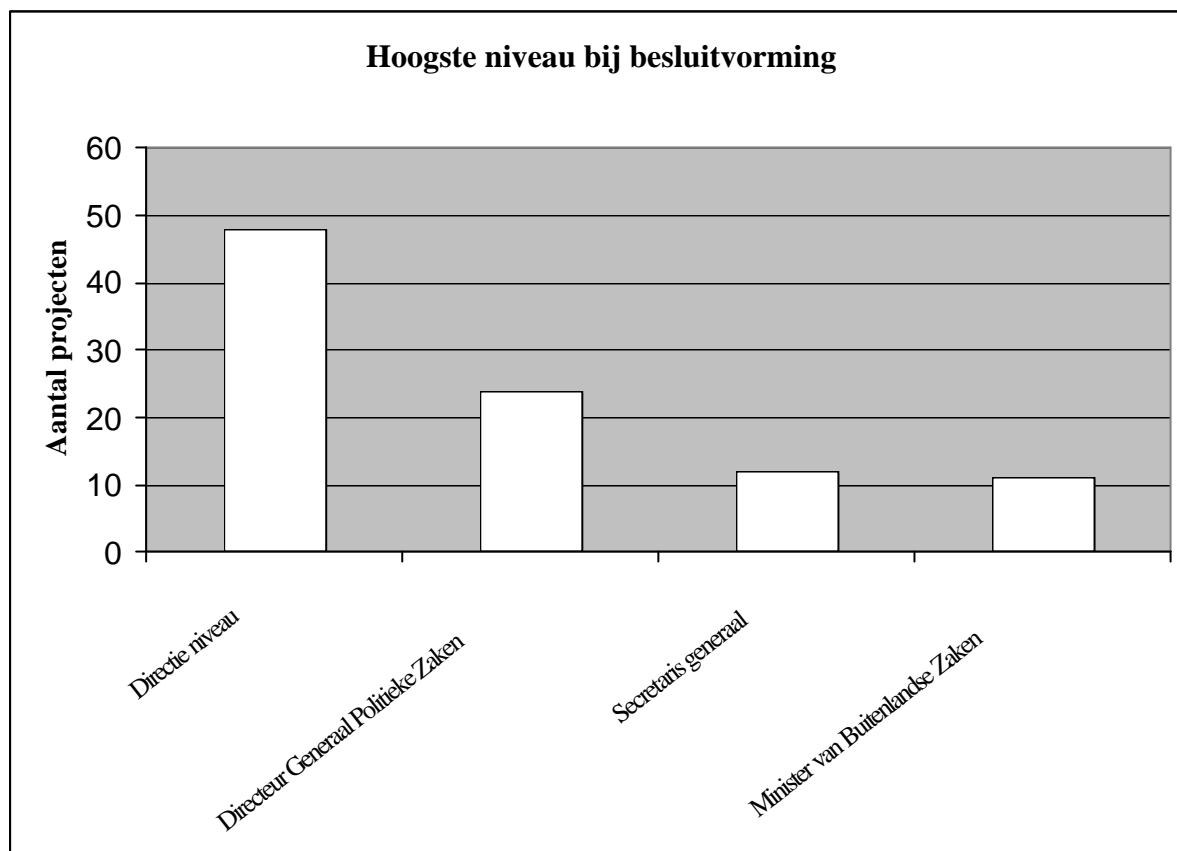
ambassade was ingediend of dat afstemming met andere donoren of overheden noodzakelijk werd geacht.



Bij politiek gevoelige kwesties of belangrijke twijfelgevallen werd de beslissing naar een hoger ambtelijk niveau getrokken. Zoals uit de grafiek op de volgende pagina blijkt, werd de beslissing in de helft van de gevallen aan de Directeur Generaal Politieke Zaken (DGPZ) voorgelegd. In een kwart van de gevallen stuurde deze de beslissing door naar de Secretaris Generaal of de Minister van Buitenlandse Zaken.

Betrokkenheid van de 'ontwikkelingssector' van het ministerie kreeg vooral vorm via de zitting van DMV en DVF⁶ in de stuurgroep. In zeven gevallen werden de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en/of de Directeur Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) geraadpleegd.

⁶ Deze directies zijn 'dubbel opgehangen' en vallen dus zowel onder Directoraat Generaal Politieke Zaken (DGPZ) als onder het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS).



Snelheid van beoordeling

De duur van de beoordelingsprocedure varieerde sterk. Gemiddeld nam het proces ongeveer veertien weken in beslag.⁷ In de snelste gevallen had het ministerie ongeveer vier weken nodig om een aanvraag te verwerken. In een enkel urgent geval slaagde het ministerie er ook in om nog binnen die termijn fondsen ter beschikking te stellen. Bij ongeveer één op de drie aanvragen was sprake van een urgente actuele aanleiding.

Bij ongeveer een derde van de projectaanvragen liep de behandeltijd op tot meer dan vier maanden. Soms was dit te wijten aan externe factoren, zoals veranderlijke omstandigheden in de betreffende regio. Ook het vragen van toelichting op een projectvoorstel en het doorvoeren van eventuele bijstellingen nam soms extra tijd in beslag. Binnen het ministerie werd veel tijd verloren met het op en neer schuiven van commentaar tussen directies. In drie gevallen liet de aanvrager van de subsidie expliciet ontevredenheid over de trage gang van zaken blijken en zijn door het ministerie verontschuldigen aangeboden.

⁷ Dit getal is de mediaan. Vanwege de grote uitschieters, geeft deze maat een beter beeld dan een regulier gemiddelde.

Projectrapportage

Een groot deel van de projecten was ten tijde van deze evaluatie nog niet afgerond. In bijna de helft van de projecten is nog geen rapportage ingediend. In ongeveer een derde van de gevallen is alleen een tussentijdse rapportage ingediend. Slechts in een kleine tien gevallen is een eindverslag aanwezig. Voor concluderende uitspraken over de eindrapportage en afronding van projecten is het dus nog te vroeg. De bestaande rapportages geven een gemengd beeld. De meeste rapportages bieden een redelijk inzicht in de uitgevoerde activiteit, eventuele tegenvallers en de geboekte resultaten. Bij relatief overzichtelijke activiteiten, zoals de levering van goederen is meestal volstaan met een financieel en een cijfermatig overzicht. In andere gevallen, zoals bij de SSR conferentie in Kabul, is volstaan met een kort overzicht van het debat en een aantal foto's. In zes gevallen zijn aanwijsbare problemen met de rapportage. Deze waren grote vertraging, het geheel uitblijven van rapportage of onacceptabel slechte kwaliteit.

De betrokken medewerker van het ministerie geeft aan dat rapportage soms moeilijk is af te dwingen. Wanneer het verzoek tot rapportage meerdere malen is uitgegaan rest eigenlijk alleen terugtrekking van financiering als drukmiddel, maar dat is in de regel niet wenselijk. Dit veroorzaakt bijvoorbeeld in het geval van een vredesmacht of een waarnemingsmissie lastige dilemma's. Ook bij *counterparts* waar het ministerie veel zaken mee doet, zoals VN organisaties of het Ministerie van Defensie, is rapportage vaak een probleem.

Beoordeling van aanvragen

Hoewel de moties Koenders en Harrewijn de grove kaders scheppen voor de invulling van het vredesfonds, vormen zij geen operationeel beoordelingskader. Aangezien het fonds bedoeld was als een flexibel inzetbare pot, zijn de normen en richtlijnen voor de beoordeling van projectaanvragen niet zo strak. Het beoordelingskader betreft eigenlijk een opsomming van activiteiten die voor financiering in aanmerking komen en geeft een aantal brede, voor diverse invulling vatbare, criteria. Verder mag de aanvraag in beginsel niet voor ODA in aanmerking komen en is de zichtbaarheid van de Nederlandse bijdrage van belang. In hoofdstuk één is reeds gesteld dat een verdere uitwerking en operationalisering van het beoordelingskader ontbreekt. In feite kan worden gesteld dat een onderbouwde en coherente visie, die als toetssteen zou kunnen dienen bij de beoordeling van projecten, ontbreekt.

Voor de beoordeling van en besluitvorming over de aanvragen circuleren twee formaten. Voor sommige aanvragen wordt hetzelfde beoordelingsmemoranda gebruikt als voor de ontwikkelingsprojecten. In deze zogenoemde 'bemo's' dient een uitsplitsing te worden gemaakt van de doelstellingen en resultaten van het project. De motivatie voor financiering en de plaats van het project binnen de bredere beleidscontext worden in het memo toegelicht. Tevens wordt specifieke aandacht besteed aan de duurzaamheid en haalbaarheid van het project en aan essentiële thema's zoals gender, milieu, armoede. Naast de projectactiviteit wordt ook een kritische blik op de uitvoerende organisatie geworpen. Daarnaast bestaat het zogenoemde goedkeuringsmemorandum oftewel 'goemo'. Het goedkeuringsmemorandum documenteert de beoordeling zoals die in de stuurgroep is gemaakt en vervat die formeel in een advies tot goedkeuring (of afkeuring). Dit document wordt na de beraadslagingen opgesteld terwijl het bemo in principe een input vormt die voorafgaande aan de

beraadslagingen wordt opgesteld. In sommige dossiers wordt zowel een bemo als een goemo aangetroffen, in andere gevallen wordt volstaan met een goemo. De verhouding is ongeveer *fifty fifty*. Hoewel wij niet op schrift hebben kunnen aantreffen wanneer de ene dan wel de andere procedure dient te worden gevolgd, lijkt er een praktijk te zijn ontstaan dat de ‘lichtere variant’ wordt gehanteerd bij de financieel wat minder omvangrijke aanvragen, voor aanvragen die redelijk overzichtelijk zijn, en bij aanvragen waar al een toezegging is gedaan (bijvoorbeeld tijdens een internationaal overleg of ‘*pledging conference*’) of er sprake is van een politieke committering. Het is in dit soort gevallen niet altijd uit de dossiers op te maken of er in de stuurgroep nog daadwerkelijk een grondige beoordelingsprocedure heeft plaatsgevonden of dat er uit overwegingen van politieke opportuniteit in feite een legitimering van een al genomen besluit is verschaft.

Ten aanzien van het gebruiken van het OS-bemo formaat, kan worden opgemerkt dat veel van de vredesfondsprojecten danig bleken te verschillen van de typische ontwikkelingsprojecten. Het memorandum was daarom niet erg toepasselijk en bruikbaar. Bijgevolg werden thema’s als gender en armoede heel vaak afgedaan als ‘niet van toepassing’ of kortweg ‘positief’. In een later stadium is de *format* van het beoordelingsmemorandum aangepast en is meer nadruk komen te liggen op een opener, inhoudelijk narratieve toelichting op de financieringsbeslissing in plaats van het aflopen van allerlei van tevoren opgestelde categorieën.

Van de behandelde aanvragen zijn éénenvijftig activiteiten goedgekeurd en vijfendertig afgewezen.⁸ Men kan redetwisten over de betekenis van het percentage van de goedgekeurde (negenenvijftig procent) of afgekeurde (éénenvieftig procent) projecten op het totaal van de zesentachtig ingediende projecten. Geeft dit juist blijk van een kritische benadering of meent men dat bij een dergelijke slagingskans de vijver waaruit gevist kan worden eigenlijk veel te klein is en dit een zekere beperking van de keuze en de mogelijke kwaliteit kan impliceren? Of mogen we vaststellen dat deze redenering er niet toe doet, omdat de procedure op zich voldoende waarborgen van een kwalitatief degelijke beoordeling inhoudt? In de beginperiode van het fonds was er sprake van een aanvankelijke onderbesteding van de gelden (in 2000 werd in het geheel geen geld uitgegeven) en lag de lat misschien niet erg hoog ook omdat het fonds nog van de grond moest komen. Aan de andere kant hebben we hierboven reeds geconstateerd dat ‘natuurlijke selectie’ - enkele aanvragen werden teruggetrokken of werden niet ingediend voor ze de stuurgroep formeel bereikten - waarschijnlijk een tamelijk grote rol heeft gespeeld.

Voor de aanvragen die goedgekeurd werden, werd een variëteit aan argumenten aangedragen in de goedkeuringsmemoranda. De volgende argumenten kwamen regelmatig in de dossiers voor:

- *Onmiddellijke noodzaak*. Het probleem dat de voorgestelde activiteit beoogt op te lossen vormt een directe bedreiging voor de internationale veiligheid. Dit argument komt vooral naar voren bij vredesmissies en activiteiten gericht op ontwapening, demobilisatie en reïntegratie;

⁸ Het precieze aantal afgewezen projecten is lastig te bepalen, aangezien niet altijd een formeel verzoek tot financiering is ingediend of in behandeling genomen. In een kleine tien gevallen is geen formele afwijzingsbeslissing in de dossiers te vinden. Ook heeft in het voortraject al een zekere schifting plaatsgevonden. In een enkel geval was sprake van een ‘reservering’ die niet nodig bleek te zijn, omdat er reeds elders in de financiering van een activiteit was voorzien of geen officiële aanvraag bij DVB meer volgde. In andere gevallen bleken de gedane suggesties niet een daadwerkelijke behoefte aan de kant van de ontvangers in te houden. Tenslotte zijn een nog een viertal projecten doorgeschoven voor financiering uit reguliere DMV-fondsen, omdat het hier om ODA-ble activiteiten ging.

- *Geografisch argument*. Het projectgebied heeft ‘prioriteit’. Dit argument werd bijvoorbeeld gebruikt in Irak en Afghanistan, maar bijvoorbeeld ook in Kosovo;
- *Duurzame investering*. Het project draagt bij aan de versterking van de lokale of regionale capaciteit voor vredeshandhaving. Dit argument speelde bijvoorbeeld een rol bij vredesmissies door Afrikaanse legers en trainingen ten behoeve van deze missies;
- *Window of opportunity*. De aanvraag springt in op een mogelijkheid die er nu is, maar straks misschien niet meer. Bijvoorbeeld: vredesonderhandelingen, vredesmissies of waarnemingsmissies;
- *Uitvoerende organisatie*. Dit speelde vooral als eerdere ervaringen met de organisatie positief waren. In ongeveer tien procent van de aanvragen werd een zogeheten COCA lijst⁹ - waarin een organisatie zichzelf helemaal doorlicht - ingeleverd, maar dit werd niet als een algemeen vereiste bij elke aanvraag gehanteerd;
- *Politieke of strategische belangen*. In sommige gevallen gaven strategische overwegingen de doorslag. Het hoge politieke profiel van een activiteit en de Nederlandse reputatie (bijvoorbeeld bij het Srebrenica monument), de populariteit van Nederlandse vredesmissies (additionele activiteiten door Nederlandse militairen) of het belang om aan boord blijven in een proces (bijvoorbeeld het organiseren van een conferentie over hervorming van de veiligheidssector in Afghanistan om *in the picture* te blijven) spelen hier vaak een rol;
- *De concrete verwachting tot het leveren van een effectieve bijdrage*. De financiering van Biegan als *civil representative* van de NAVO in Macedonië was gestoeld op de positieve evaluatie van Biegan’s eerdere ervaringen en optreden in hetzelfde land. Dit zelfde gold bij de vergoeding van de salariskosten voor Van der Stoep als speciale OVSE vertegenwoordiger in zijn pogingen een dialoog op gang te brengen en een oplossing van de crisis te bewerkstelligen.

Een aantal van de criteria, zoals die in hoofdstuk twee zijn samengevat, komen in dit lijstje overigens niet naar voren. In hoofdstuk vijf zal hier verder op worden ingegaan.

Wanneer we de besluitvorming en daaraan gekoppelde motivering vanuit een zekere distantie aan een nadere beschouwing onderworpen, is er bij de honorering van de aanvraag eigenlijk sprake geweest van vier geheel verschillende rationaliteiten. Wij onderscheiden in dit verband de volgende dominante besluitvormingsrationaliteiten:

- De doel-middelen rationaliteit. De inzet van middelen bij deze activiteit leidt tot duidelijke resultaten volgens een transparante en beredeneerde interventielogica. Deze rationaliteit komt dicht in de buurt van het traditionele “OS-denken” en probeert ook rekening te houden met de daar gehanteerde principes, zoals *ownership*, *partnership* en duurzaamheid. Doeltreffendheid en doelmatigheid moeten kunnen worden aangetoond;
- De rationaliteit van het politieke of diplomatieke imperatief. De financiering van de activiteit berust hier op een politiek of diplomatiek desideratum. Het kan hier gaan om reeds gemaakte afspraken of toezeggingen in internationaal verband of om contacten op hoog politiek of ministerieel niveau. Hoewel deze een rol kan spelen, komt de doel-middelen rationaliteit hierbij niet op de eerste plaats en zijn de daarbij gehanteerde

⁹ COCA staat voor Checklist Organisational Capacity Assessment

effectiviteitoverwegingen van minder groot belang. In de doelstellingen van het vredesfonds genoemde overwegingen zoals een duidelijk ‘Nederlands profiel’ of ‘zichtbaarheid’, vallen ook onder deze vorm van rationaliteit;

- De ‘*Doing-Good*’ rationaliteit. Deze rationaliteit die zijn wortels heeft in het humanitaire bedrijf, gaat *prima facie* uit van het nut van de betreffende activiteiten. Sommige activiteiten zijn in deze opvatting nou eenmaal altijd goed en leveren *qualitate qua* een goede bijdrage. In dit kader past geen gedetailleerde doel-middelen rationaliteit en wordt ook een gedetailleerde specificatie van de interventielogica of de verwachte effecten meestal achterwege gelaten;
- De rationaliteit van het symbolische gebaar. Onder bepaalde omstandigheden is het noodzakelijk om een gebaar te maken, ongeacht de daadwerkelijke effecten van de activiteiten. Deze liggen dan meestal ook niet in het tastbare of meetbare terrein van doeltreffendheid of doelmatigheid, maar vervullen een functie op een ander (meta)niveau.

Wij menen dat al deze rationaliteiten hun eigen betekenis en noodzaak kunnen hebben in de realiteit en dat bij elk van deze rationaliteiten in principe een ander vertoog met bijbehorende argumenten past. Ook vanuit evaluatie oogpunt is dit een relevant gegeven, omdat hiermee bij de beoordeling van de resultaten rekening moet worden gehouden. In wezen loopt men gemakkelijk het gevaar de (verkeerde) argumenten vanuit het ene type rationaliteit toe te passen op een activiteit van een ander type rationaliteit. Zo lijkt het weinig zin te hebben een strakke analyse van doel-middelen rationaliteit en effectiviteit toe te gaan passen op een activiteit die vooral vanuit een symbolische rationale is gesteund. In hoofdstuk vijf wordt nader ingegaan op de rol die de verschillende rationaliteiten hebben gespeeld bij de beoordeling van de activiteiten die door het vredesfonds zijn gesteund.

Afgewezen projecten

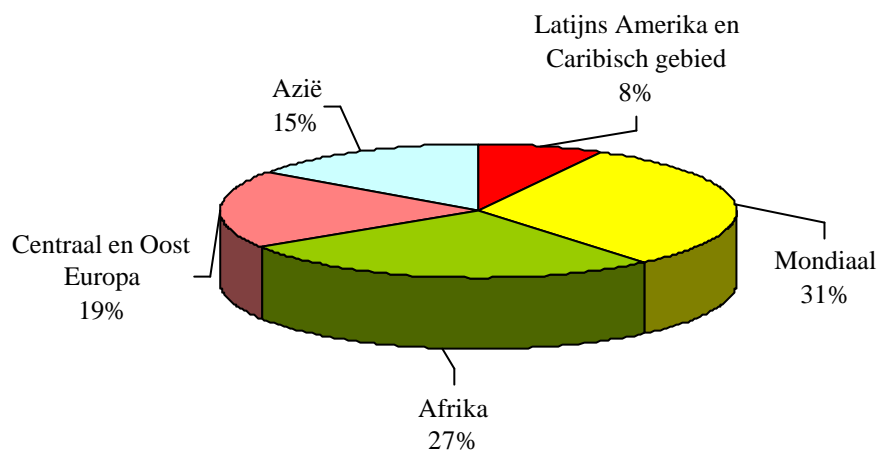
In de dossiers zijn vijfendertig afgewezen aanvragen aangetroffen. Hierover is in de paragraaf hierboven en in de achtste voetnoot reeds een en ander gezegd. De afgewezen aanvragen liepen meestal vast op één van de vier onderstaande bezwaren:

- De aanvraag komt niet direct genoeg ten goede aan de bevordering van vrede. Dit argument werd bijvoorbeeld gebruikt bij conferenties die in Nederland plaats vonden, bij studie in Nederland en bij activiteiten die zich richten op beleidsmakers. Het grote aantal afwijzingen in de categorie ‘mondiaal’ (zie het taartdiagram op de volgende pagina), hangt samen met de over het algemeen geringere (geografische) specificiteit en concrete doel(groep)gerichtheid van deze activiteiten;
- De aanvraag richt zich onvoldoende op de bevordering van vrede zoals beoogd onder het vredesfonds. Activiteiten op het gebied van wederopbouw bijvoorbeeld lagen naar het oordeel van de betrokken ambtenaren te ver af van de taakstelling van het vredesfonds;
- Sommige aanvragen werden geclassificeerd als ODA en daarom afgewezen voor vredesfondsfinanciering. Soms werd de aanvraag doorverwezen naar een ander subsidiekanaal, zoals bijvoorbeeld de Thematische Medefinanciering (TMF) of het GMV fonds;

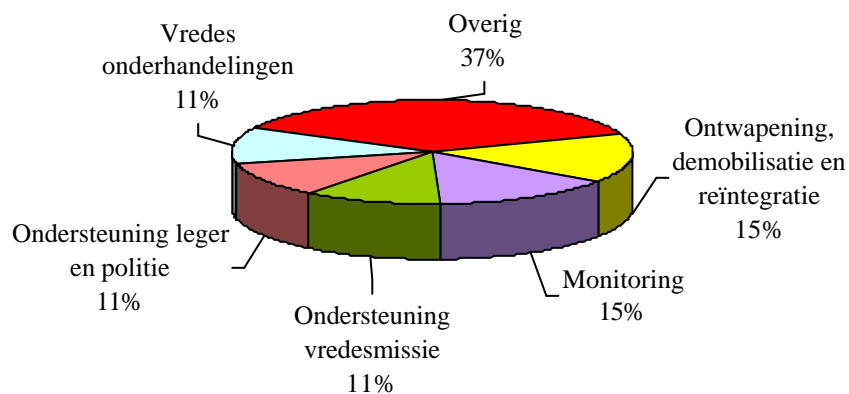
- Twijfels over de capaciteit van de aanvragende organisatie. Ook werd soms betwijfeld of de voorgestelde activiteit wel binnen het mandaat van de organisatie viel.

De behandeltijd van de afgewezen aanvragen op het ministerie was relatief lang. Het ministerie stelde desgevraagd dat zoveel tijd nodig was voor een zorgvuldige behandeling. In sommige gevallen lag de vertraging aan de aanvragende organisatie of de wisselende omstandigheden in de betrokken landen. Thematisch en geografisch kunnen de afgewezen aanvragen als volgt worden geclassificeerd.

Geografische verdeling afgewezen projecten (naar aantal)



Thematische verdeling afgewezen projecten (naar aantal)



V. Evaluatie

Hieronder worden de evaluatieve vragen uit de *terms of reference* stuk voor stuk nagelopen.

Welke thematische en regionale focus hebben de gefinancierde activiteiten?

Eén van de uitgangspunten van het vredesfonds was om financieringen zowel geografisch als thematisch te spreiden. Zoals is af te leiden uit de grafieken in hoofdstuk drie, is aan dat uitgangspunt recht gedaan. Qua geografische spreiding valt op te merken dat initiatieven zijn gefinancierd in Afrika, Europa, Zuid Azië, Latijns Amerika en het Midden Oosten. Ruim de helft van het vredesfondsgeld is evenwel besteed in Afrika en de rest van het budget kwam grotendeels in Europa of Zuid Azië terecht. Met projecten van Argentinië tot Aceh en van de DRC tot Moldavië moet worden geconcludeerd dat aan het geografisch uitgangspunt van het fonds tegemoet is gekomen. Er kan tegelijkertijd ook worden geconstateerd dat de relatieve nadruk die op Afrika is gevallen, overeenkomt met de algehele beleidslijn die het ministerie voorstaat.

Ook thematisch was de spreiding van de activiteiten groot. Alle categorieën van activiteiten zijn in meer of mindere mate gedekt. Non-VN vredesoperaties, DDR, vredesdialogen en onderhandelingen en training ten behoeve van de lokale en regionale capaciteit voor vredeshandhaving zijn alle uit het vredesfonds gefinancierd. Wat betreft ‘capaciteitsopbouw op het gebied van civiel-militaire samenwerking’ mag worden geconcludeerd dat een aantal CIMIC projecten is gefinancierd. Wat in dit verband precies wordt bedoeld met capaciteitsopbouw blijft overigens onduidelijk. Ook onder de noemer ‘participatie van “civil society” bij conflictpreventie en conflictbemiddeling’ zijn een aantal projecten te scharen. Zoals uit de grafiek in hoofdstuk drie is af te leiden, is ongeveer een kwart van de activiteiten door een NGO uitgevoerd, ondanks de aanwezige terughoudendheid op het ministerie om met internationale of Nederlandse NGO’s in zee te gaan.

Ondanks deze brede thematische spreiding vinden we dat er wel degelijk accenten zijn gelegd. Driekwart van het vredesfondsbudget is besteed aan de zogenoemde harde veiligheid: vredesmissies, training van leger en politie, en DDR. Indien waarnemingsmissies ook binnen deze categorie gevat worden is dat aandeel nog groter.

Gezien de brede mandaatstelling van het fonds, moet de brede geografische en thematische spreiding van activiteiten in beginsel positief beoordeeld worden. Anderzijds moet gezegd zijn, dat bij zo’n breed palet het gevaar van versnippering altijd op de loer ligt. Dit kan de uiteindelijke effectiviteit en de beheersbaarheid van het fonds aantasten. Met kleine bijdragen in tientallen verschillende landen is het logischerwijze moeilijker toezien op de kwaliteit van de projecten. We zullen dan ook aanbevelen om een strakkere thematische en geografische focus te kiezen. Anderzijds moet dit niet ten koste gaan van de manoeuvreerruimte die het fonds nodig heeft om flexibel te kunnen opereren.

Komen deze activiteiten overeen met de doelstellingen en criteria van het vredesfonds en passen ze binnen het algemene beleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken?

Wij beoordelen vrijwel alle gefinancierde activiteiten als beleidsrelevant. Dat is ook niet verwonderlijk gezien de brede mandaatstelling van het fonds en het rijke scala aan imperatieven en rationaliteiten, dat een rol speelde - en mocht spelen - bij de beoordeling. Sommige activiteiten werden vanuit een doel-middelen rationaliteit goedgekeurd. Andere activiteiten - zoals de begraafplaats bij Srebrenica - werden goedgekeurd bij wijze van symbolische geste of omdat een Nederlandse bijdrage om politieke redenen simpelweg niet kon uitblijven. Vrijwel alle activiteiten zijn vanuit de ene of de andere logica te vatten binnen het vredesfondsmandaat en het Nederlandse buitenlands beleid. Alleen de ondersteuning van politie in Argentinië valt evident buiten het mandaat van het fonds.

Verder is de richtlijn om 'grote terughoudendheid' te betrachten bij conferenties niet erg strak gehanteerd. Het fonds heeft vijf conferenties gefinancierd. Dat is ongeveer tien procent van de gefinancierde activiteiten (maar een lager percentage van het budget). In het geval van de SSR conferentie in Afghanistan is daar nog een lans voor te breken vanwege de Nederlandse betrokkenheid in Afghanistan en de diplomatiek/politieke dimensie vanwege de deelname van de Afghaanse president en regering. De mondiale conferentie van het Fund for Peace, de conferentie over tolerantie in Jordanië en (wederom) de politieconferentie in Argentinië zijn echter moeilijk binnen een kritische hantering van het toetsingskader te plaatsen. De SSR conferentie voor Oekraïne en Moldavië is naar onze mening een twijfelgeval.

Het criterium dat gefinancierde activiteiten goed zichtbaar moeten zijn en een duidelijk Nederlands profiel moeten hebben is met name van belang voor activiteiten waarbij het politieke of symbolische imperatief een rol speelde. Voorbeelden zijn de begraafplaats in Srebrenica, de levering van DAF trucks aan de Nigeriaanse vredesmacht in Sierra Leone en de renovatie van een kliniek door ISAF. Bij sommige activiteiten werd de bekendheid en het Nederlandse profiel bewust klein gehouden. De verschillende (geheime) vredesonderhandelingen zijn daar een voorbeeld van. In ruim de helft van de gevallen was het Nederlandse profiel klein, omdat Nederlands slechts één van de vele donoren was. Voorbeelden daarvan zijn het DDR project van het IOM in Kroatië, de sponsoring van het jeugdverzoeningsprogramma in Libanon dat door het UNDP werd uitgevoerd en het Kofi Annan trainingscentrum voor vredesmissies in Ghana.

In de subsidieregeling van het ministerie wordt onder inhoudelijke criteria ook de term 'doelgroep' genoemd, maar deze wordt niet verder toegelicht. Alle activiteiten hadden uiteraard een doelgroep. Dit criterium biedt ons echter geen enkele houvast voor de beoordeling van de gefinancierde activiteiten. Bij gebrek aan enige aanwijzing welke doelgroepen men op het oog heeft en welke daarvan prioritair is, kan van ons moeilijk gevraagd worden om te beoordelen of de doelgroepen van groot, weinig of geen belang waren voor het vredesfonds of het Nederlandse beleid.

Ook het criterium 'kwaliteit van de aanvraag' laat aan helderheid te wensen over. In sommige gevallen zijn activiteiten gefinancierd waarvoor amper een officiële aanvraag op tafel lag. De Zuid-Afrikaanse beschermingsmacht in Burundi is daar een voorbeeld van. Veelal betrof het hier initiatieven waarbij Nederland op politiek of diplomatiek niveau betrokken was. Andere voorbeelden daarvan zijn de levering van vrachtwagens aan de Nigeriaanse vredesmacht in Sierra Leone, de 'Grote Raad' die een nieuwe Afghaanse constitutie opzette en de stationering van Van der Stoep en Biegan in Macedonië. Bij de ondersteuning van een Zuid-Afrikaans contingent voor de MONUC in

de DRC, kwam er uiteindelijk na persoonlijk aandringen van de Nederlandse Minister van Defensie een aanvraag van de kant van het Zuid-Afrikaanse leger. Aanvragen van NGO's of VN organisaties werden wel op kwaliteit beoordeeld, maar geen enkele aanvraag is op basis van dit criterium afgewezen.

Politieke prioriteit heeft bij een aantal activiteiten de doorslag gegeven. In sommige gevallen deed de Minister van Buitenlandse Zaken toezeggingen voordat de activiteiten precies waren vormgegeven en een aanvraag op tafel lag. De training van politie door de Nederlandse militairen in Irak, de renovatie van een kliniek in Kabul door ISAF, de levering van trucks aan Sierra Leone en de waarnemingsmissie in Zuid Soedan zijn hier een voorbeeld van. Ook bij de bijdrage aan de begraafplaats bij Srebrenica speelde politieke prioriteit uiteraard een rol. Bij de vernietiging van de munitie in Moldavië was een secundaire overweging "een plaats aan de tafel te veroveren" in verband met het op handen zijnde voorzitterschap van de OVSE. Bij het RECAMP project in Tanzania was een overweging dat het goed was 'iets' met de Fransen samen te doen en het geheel een sterkere Europese dimensie te geven. Bij de meeste aanvragen is die politieke prioriteit niet expliciet genoemd in de beoordeling, maar konden we die vaststellen op basis van de gehouden interviews. Vaak werd een activiteit echter als 'belangrijk' beoordeeld of werd gerefereerd aan de Nederlandse aandacht voor bijvoorbeeld Irak of Afghanistan. Hieruit kan worden afgeleid dat politieke- of beleidsprioriteiten een rol speelden. Indien we concluderen dat de interventies in al die gevallen politiek prioritair waren, moet worden gezegd dat Nederland een breed scala aan politieke prioriteiten heeft. Het criterium is weinig onderscheidend. In de meeste gevallen is politiek opportuun wellicht een betere beschrijving dan politiek prioritair. Wij zijn overigens van mening dat politieke opportuniteit een geldig en zelfs doorslaggevend criterium kan zijn voor activiteiten op het beleidsterrein van het vredesfonds. Hoewel dit niet is voorgekomen, zouden hieronder ook speciale wensen vanuit de volksvertegenwoordiging kunnen vallen. We achten het dan ook gewenst dat in een toekomstige regeling voldoende ruimte blijft voor financieringsbeslissingen, waarbij politieke opportuniteit een rol speelt. Afgezien van de politieke opportuniteit is er ook soms de behoefte aan een snelle pragmatische oplossing. In de visie van sommigen hadden de salarissen van Van der Stoep of Biegan wellicht beter uit een ander potje kunnen komen, maar bleek het alleen via het vredesfonds op een snelle en ongecompliceerde wijze te regelen.

Het criterium dat een project of interventie katalyserend moet zijn is moeilijk te hanteren. Ieder project katalyseert natuurlijk iets, maar wat er precies gekatalyseerd moest worden was en bleef onduidelijk. Dit criterium is te vaag om als evaluatieve toetsteen te gebruiken. Bovendien bestaat er een zekere spanning met de behoefte van het ministerie om interventies te financieren die zo direct mogelijk aan vrede bijdragen.

Het ministerie stelt dat er kwaliteitseisen zullen worden gesteld aan de beherende en uitvoerende organisaties. Bij financieringen aan internationale organisaties, zoals de OVSE of VN organisaties, en bij projecten waar BuZa of Defensie zelf nauw betrokken was, werd in de regel aangenomen dat de beherende en uitvoerende capaciteit in orde was. Bij aanvragen van NGO's werd in vijf gevallen een COCA lijst ingevuld. Bij de overige aanvragen werd gerefereerd aan eerdere (positieve) ervaringen met de betreffende organisatie of werd volstaan met de opmerking dat de organisatie goed bekend staat. In twee gevallen - een demobilisatieproject in Bulgarije en een trainingscentrum in Caïro - bleek die aanname ongegrond. Er ontstonden grote problemen bij de uitvoering en het beheer van deze projecten. Soms werd de relatieve zwakke beheerstructuur (het management bij ECOWAS) op de koop toegenomen, omdat er in feite ook geen alternatieven waren.

Vredesfondsprojecten mochten niet kwalificeren voor ODA. Over dit punt is tussen de verschillende directies van het ministerie veel debat geweest. Dat heeft mede te maken met een *contradictio in terminis* in de taakstelling van het fonds. Enerzijds wordt namelijk gesteld dat vredesonderhandelingen, vredesopbouw, demobilisatie en reïntegratie van soldaten, betrokkenheid van civil society en training van politie in aanmerking komen voor financiering uit het fonds. Al deze activiteiten zijn echter ‘ODA-ble’. Anderzijds staat zwart op wit dat het fonds geen ODA activiteiten financiert. Het betreft hier dus een conceptuele fout in de taakstelling van het vredesfonds. Sommige activiteiten zijn inderdaad afgewezen en doorgeschoven naar DMV voor financiering. In andere gevallen liep de route omgekeerd. Zo werden het reïntegratieproject voor Bosnische soldaten en een vredesdialog project in Zuid Azië aanvankelijk afgewezen voor financiering onder het budget voor Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw (GMV). Overigens geldt als pikant detail, dat deze projecten door DMV in behandeling waren genomen en derhalve als ODA-ble gekarakteriseerd, en desalniettemin daarna in aanmerking werden gebracht voor vredesfondsgelden. De behandeltijd liep in beide gevallen mede om het heen-en-weer geschuif op tot ruim acht maanden.

Wat betreft de gefinancierde activiteiten concluderen we dat ruim de helft binnen de ODA norm valt. Kennelijk is aan het non-ODA criterium uiteindelijk niet zo strak de hand is gehouden als de heftigheid van de discussie aanvankelijk wel deed suggereren. Hoewel bij de overige directies de perceptie bestond dat DMV zich als een waakhond over de kwestie van de ODA-bility boog, viel in de praktijk kennelijk niet te ontkomen aan een wat flexibelere opstelling. Zoals gezegd waren bij het vredesfonds bovendien ook twee onverenigbare doelstellingen in het spel.

Ook de relatie van vredesfondsactiviteiten ten opzichte van het Nederlands ontwikkelingsbeleid vraagt in dit verband om aandacht. Eén van de criteria van het fonds is dat activiteiten het staande ontwikkelingsbeleid niet mogen doorkruisen. De vraag is natuurlijk wat ‘doorkruisen’ precies inhoudt. Geen van de projecten druist lijnrecht in tegen het beleid van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Wel financierde het vredesfonds ODA activiteiten die om geografische redenen buiten de *scope* van de OS sector vielen. In twee gevallen werden vredesdialogen in Zuid Azië gefinancierd in gebieden die vanuit het ontwikkelingsbeleid geen prioriteit hadden. Het verzoeningsproject voor Libanese jeugd is een ander voorbeeld. Het project was een typisch vredesopbouw (ODA) project, maar kon niet uit ontwikkelingsgelden worden gefinancierd omdat Libanon te rijk is om ODA gelden te ontvangen. Ook de training van politie in Afghanistan had als ODA opgevoerd kunnen worden, maar daar werd vanaf gezien omdat DGIS absoluut niet nog meer geld aan dat land wilde besteden. We vinden echter dat hier eerder sprake is van aanvulling dan van doorkruising van het ontwikkelingsbeleid.

Wat is de doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid van de activiteiten en hoe kunnen deze resultaten worden verklaard?

Zoals reeds eerder besproken lenen de projecten die het vredesfonds gefinancierd heeft zich niet voor een evaluatie op basis van een enge ontwikkelingslogica. De activiteiten zijn op basis van verschillende rationaliteiten gefinancierd en moeten dus ook vanuit die optiek beoordeeld worden. Een traditioneel oordeel op basis van doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid zou niet in alle gevallen redelijk zijn. Op basis van de thematische indeling die in hoofdstuk drie gehanteerd is, worden hieronder de verschillende soorten activiteiten besproken. Binnen elk van deze categorieën kunnen de reeds genoemde verschillende rationaliteiten en imperatieven een rol spelen.

Vredesmissies

Het fonds ondersteunde vredesmissies in Burundi, de DRC, Ivoorkust en Sierra Leone. Bij deze missies speelden zowel de doel-middelen rationaliteit (rust creëren door het sturen van troepen) als het politieke imperatief (openlijke steun aan een vredesproces) een rol. Bovendien werd als argument aangevoerd dat de vredesmissies zouden bijdragen aan de Afrikaanse capaciteit voor vredeshandhaving. Bij dit laatste motief speelt duurzaamheid dus een rol.

Wat betreft de effectiviteit moet dus worden opgemerkt dat een deel van de doelstelling (steunbetuiging door geld te geven) in alle gevallen is gehaald. Het succes van de verschillende vredesmissies is uiteraard moeilijker te beoordelen en een gedetailleerde beoordeling kan in deze studie niet gegeven worden. Uit de rapportage van de missie in Ivoorkust blijkt dat de situatie in het land is verslechterd gedurende de aanwezigheid van de troepen. Dat kan vanzelfsprekend niet zomaar worden teruggevoerd op het functioneren van de ECOWAS troepen. In het geval van Burundi doet de rapportage vermoeden dat de politieke leiders goed beschermd zijn, zoals de bedoeling was. Het opnieuw opzetten van het nationale leger verliep echter moeizaam en het bereiken van een meer definitieve oplossing is nog weer heel wat lastiger. Het is zelfs de vraag volgens sommige waarnemers of de betrokken partijen wel voldoende zijn gecommitteerd aan een vreedzame oplossing, er zou een groot intern gebrek aan tolerantie bestaan en de positie van de Zuid-Afrikaanse vredesmacht tamelijk precair zijn, gelet op een klaarblijkelijk bestaande Burundese aversie tegen een regionale vredesmacht. Dit soort argumenten valt vanzelfsprekend niet meer binnen het bereik van de door het vredesfonds gefinancierde activiteit, maar geeft wel aan hoe gecompliceerd de eventuele effectiviteitsvraag ligt.

In de DRC steunde het fonds de Zuid Afrikaanse militairen met *hardware*. Ondanks contractuele verplichtingen, heeft de Zuid Afrikaanse krijgsmacht geen rapportage ingediend. Over de effectiviteit van hun bijdrage kan op dit moment dus weinig worden gezegd.

De leverantie van DAF trucks aan de Nigeriaanse vredesmacht in Sierra Leone lijkt een positief effect gehad te hebben. Tijdens bezoeken van het ministerie aan de vredesmacht werden geen tekortkomingen geconstateerd. Over de huidige staat van de vrachtwagens is niets bekend. Aangezien het een schenking betrof, heeft het ministerie naar eigen zeggen geen verantwoordelijkheid meer voor wat betreft het gebruik van de trucks. Op basis van feitelijke informatie is over de duurzaamheid van dit project dus moeilijk iets te zeggen. Wel moet worden opgemerkt dat het ministerie bewust aandacht heeft besteed aan duurzaamheid door monteurs op te leiden en twintig reservetrucks te leveren.

Wat betreft de andere vredesmissies is de doelmatigheid moeilijk te beoordelen. Vergeleken met een ‘Westerse interventie’ zijn de Afrikaanse missies goedkoop en wat mag vredeshandhaving kosten? Ook duurzaamheid is in dit verband lastig te beoordelen. De vredesmissies richten zich in beginsel op korte termijn doelen. Enige uitzondering daarbij is de consideratie dat de ervaring met vredesmissies de Afrikaanse capaciteit voor vredeshandhaving zou vergroten. Op zich is dat een plausibele aanname, maar een empirische toetsing is moeilijk te realiseren.

Ondersteuning van de veiligheidssector

Onder deze noemer vallen een aantal conferenties, de politieacademie in Afghanistan en additionele activiteiten van de Nederlandse militairen in Irak en Afghanistan. De meeste van deze activiteiten

lenen zich voor een doel-middelen rationaliteit, hoewel de politieke en symbolische dimensie bij CIMIC projecten en de SSR conferentie (waar Nederland *in the picture* wilde blijven) ook een rol spelen. Wat betreft deze symbolische imperatief is de effectiviteitsvraag wederom minder interessant. Het meedoen aan de activiteit op zich staat in die gevallen namelijk centraal.

De bijdrage aan de politieacademie in Afghanistan lijkt op basis van rapportage goed te zijn besteed. Een paar kleine tegenslagen ten spijt, zijn de gebouwen gerenoveerd en de opleidingen gestart. Ongeveer vijftienhonderd studenten krijgen les op de academie volgens de rapportage. Over de effectiviteit van de opleidingen kan gegeven de recente start nog weinig worden gezegd. Op basis van de *'doing good'* rationaliteit kan echter worden aangenomen dat de opleiding op de lange duur een positief effect sorteert. Ook deze activiteit omvatte overigens een politiek signaal, dat nog werd geoptimaliseerd doordat de Minister van Buitenlandse Zaken de financiering kon meedelen tijdens zijn bezoek aan het land.

Voor een oordeel over de politietraining door Nederlandse militairen in Irak is het nog te vroeg. Een tussentijds berichtje meldt dat kogelwerende vesten, handboeien, zaklampen, reflecterende vesten, communicatie apparatuur, uniformen, voertuigen, pistolen, bureau spullen en computers zijn aangeschaft voor de politiemacht in Al Muthanna, maar voor een oordeel over de uitvoering en het effect van deze activiteit moet de uiteindelijke rapportage worden afgewacht.

Ook over de training van de Afghaanse nationale garde door ISAF is inhoudelijk nog niet gerapporteerd. Wel is bekend dat het de vredesfondsbijdrage aan voeding van de rekruten is besteed. Ook is bekend dat de opkomst tegenviel. In plaats van zeshonderd, namen driehonderd rekruten deel.

De pogingen van ISAF om de Afghaanse troepen te beschermen tegen de winterkou lijken te zijn geslaagd. Voor €42.000 werden vijftig containers geplaatst. Een inhoudelijke rapportage over het gebruik van de containers is er niet. In beginsel lijken de doeltreffendheid en doelmatigheid echter positief.

Over de afloop van de ziekenauto's van Defensie die naar Macedonië zijn gestuurd is geen informatie voor handen. De rapportage bestaat uit een factuur van het transportbedrijf. Het vervoer van de twintig ambulances kostte ongeveer €20.000, een vijfde minder dan begroot. De levering vond plaats op basis van een fact finding missie, maar hoe en waar de voertuigen nu gebruikt worden is in de dossiers niet te vinden.

Over de workshops in Oekraïne en Moldavië over de democratische hervorming van de veiligheidssector is in de afwezigheid van enige rapportage nog niets te zeggen. De twee projecten voor de Argentijnse politie zijn in beginsel als niet beleidsrelevant beoordeeld en vallen volgens ons buiten het mandaat van het vredesfonds.

Ontwapening, demobilisatie en reïntegratie

DDR projecten laten zich tot op zekere hoogte als ontwikkelingsprojecten evalueren. Het vredesfonds financierde er drie. Eén daarvan wordt als effectief beoordeeld, één als grotendeels mislukt en voor één is het nog te vroeg om te oordelen. Op basis van de rapportage van de IOM zijn in Bosnië goede resultaten geboekt. In Bosnië werden negenenzeventighonderd soldaten geregistreerd, met éenenveertighonderd werd een intakegesprek gevoerd en éénentwintighonderd hebben een nieuwe (civiele) baan gevonden.

Het project in Bulgarije wordt alom als mislukt beschouwd. De uitvoerende organisatie - een Bulgaarse NGO - zorgde voor grote problemen. Na lang aandringen en veel vertraging kwam de

organisatie met een rapportage waarin werd gesteld dat vierenveertighonderd veertig mensen waren bezocht, vijftienhonderd achtentachtig geregistreerd, elfhonderd drieëndertig zouden uitzicht hebben op een baan en twaalfhonderd negenenzestig namen deel aan een trainingscursus. Inmiddels was de organisatie min of meer ingestort en was een onderzoek van KPMG nodig om beter zicht op de zaak te krijgen. Conclusie: geen fraude, maar minimale resultaten.

Het DDR project van de IOM in Kroatië (in samenwerking met de Kroatische overheid) is pas eind 2003 begonnen en kan dus nog niet worden beoordeeld.

Naast deze drie DDR projecten, wordt ook het munitieverniegingsprogramma in Moldavië onder dit kopje gevat. Mede vanwege de gevoelige status van dit project en het belang van verschillende partijen om de boel op te lichten, werd dit project nauwkeurig gevolgd door OVSE inspecteurs. De organisatie komt met reguliere en adequate rapportages waaruit blijkt dat per december 2003 negenentwintig treinen met munitie en elf met materieel uit Moldavië zijn vertrokken naar Rusland. Volgens een bericht van februari 2004 was op dat moment nog éénentwintig achthonderd achtenzestig ton in Moldavië over. Dat is tweeënvijftig procent van de oorspronkelijke hoeveelheid. Het project heeft dus een aanzienlijke bijdrage aan de vermindering van de voorraden geleverd. Gelet op de politieke dimensie van het project in het kader van het Nederlandse OVSE voorzitterschap kan tevens van een succes worden gesproken.

Waarnemingsmissies

Het vredesfonds steunde drie waarnemingsmissies. In twee gevallen - Burundi en Aceh - was die bijdrage symbolisch. In beide gevallen werd €100.000 bijgedragen. In het derde geval - de missie in Zuid Soedan - was de bijdrage relatief groot: €3.007.400 terwijl het totale budget voor de missie €22.000.000 was. De Joint Monitoring Commission (JMC) lijkt een positief effect gehad te hebben. Gezien de grote instabiliteit in het land als geheel, mag de relatieve rust in het Nuba gebergte, waar de JMC actief was, geprezen worden. De reguliere briefings en rapportage van deze missie zijn uitgebreid. In de rapportage wordt gesteld dat de (voormalig) strijdende partijen tevreden zijn, dat de gevechten (grotendeels) zijn gestopt en dat de bevolking blij is met de aanwezigheid van de waarnemers. Alleen de financiële dekking en het tekort aan personeel zijn problematisch, aldus de rapportage. Dat laatste doet in ieder geval vermoeden dat de activiteit niet ondoelmatig wordt uitgevoerd. Over de duurzaamheid van deze missie is gegeven de aard van de activiteit moeilijk een oordeel te vellen.

Opleidingsinitiatieven voor vredesmissies

De zes trainingsinstituten die het vredesfonds onder deze noemer heeft gefinancierd kunnen in beginsel op een redelijk traditionele manier worden geëvalueerd. Probleem is echter dat de meeste scholen nog amper begonnen zijn. De twee instituten in Centraal en Oost Europa - de Junior Staff Officer's Course in Slowakije en het Peace Support Operation Training Centre in Bosnië-Herzegovina - staan nog in de kinderschoenen en ook het Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre in Ghana heeft haar deuren pas geopend. De Nederlandse bijdrage, het bouwen van een conferentiecentrum, is geslaagd, maar voor een beoordeling van het effect van de school als geheel is het te vroeg. Wel kan als positief punt worden opgemerkt dat de eerste cursussen goed zijn verlopen

en de eerste West Afrikaanse soldaten al een *pitstop* van enkele dagen hebben gemaakt voordat zij naar hun vredesmissie in Ivoorkust vertrokken.

De geschiedenis van de *école de maintien de la paix* (EMP) is meer problematisch. De school werd aanvankelijk in Ivoorkust opgezet, maar moest uitwijken naar Mali vanwege het oploeiende geweld. De bijdrage uit het vredesfonds is om die reden gestald en de resultaten moeten worden afgewacht.

Het Caïro Center for Training on Conflict Resolution and Peacekeeping in Afrika is nooit van de grond gekomen en mag dus als mislukt worden beschouwd. De bijdrage wordt zoals eerder vermeld teruggevorderd.

De cursussen van de School voor Vredesmissies in Amersfoort lopen goed, aldus de betrokken ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De halfjaarlijkse trainingen vinden nu voor het zesde jaar op rij plaats en veel Afrikaanse officieren hebben inmiddels training ontvangen. Blijkens de evaluaties die aan het eind van elke cursus gehouden worden, zijn de deelnemers in de regel tevreden over de cursus. De onmiddellijke doelen zijn dus wel gehaald, maar over de doorwerking van de cursussen kan weinig worden gezegd, aangezien niet bekend is wat de getrainde officieren met hun kennis doen. De doelmatigheid lijkt met een bescheiden jaarlijkse bijdrage van ongeveer €60.000 wel in orde te zijn. Wel merken we op dat vanuit de optiek van *ownership* en capaciteitsopbouw de steun voor bovenstaande regionale trainingscentra meer voor de hand zou liggen dan de ‘Amersfoortse’ oplossing.

Naast de zes scholen die hierboven zijn besproken, heeft het vredesfonds een bijdrage gegeven aan de RECOMP oefening in Tanzania. Deze wordt door de betrokken Nederlandse trainers in grote lijnen positief beoordeeld. Vanuit het politieke imperatief delen wij dit oordeel. Het is om politieke redenen verstandig om een pan-Afrikaans initiatief te steunen en in te gaan op een Frans verzoek. Vanuit een doel-middelen perspectief, is het oordeel echter veel kritischer. De militaire vliegtuigen bleken te zwaar voor de korte landingsbaan en de ingevlogen waterinstallaties bleken overbodig. De inzet van elf Nederlandse trainers was blijkens de rapportage wel effectief, maar gezien de kosten van dit initiatief (€60.882) was de doelmatigheid erg laag.

Vredesonderhandelingen of informele dialoog

De vier vredesdialogen waar het vredesfonds aan bijdroeg dienen vanuit een symbolische en politieke rationaliteit te worden beoordeeld. Het ligt niet in de aard van vredesonderhandelingen, of interacties die daaraan vooraf gaan, om een simpele afweging van kosten en resultaten te maken. Doelstellingen richten zich op de lange termijn en de weg er naar toe is niet recht. Doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid kunnen daarom niet op de traditionele manier worden beoordeeld.

Als gastheer van de onderhandelingen met de Georgische overheid en de onrustige provincie Zuid Ossetië voldeed Nederland aan de verwachtingen die aan het OVSE voorzitterschap worden gesteld. Hoewel tijdens de besprekingen geen concrete resultaten werden bereikt, werd Nederland's politieke en symbolische doelstelling dus gehaald.

De andere vredesonderhandelingen zijn zoals eerder vermeld vertrouwelijk van aard. Wel kan het volgende worden opgemerkt. In geen van de drie gevallen werd een majeure doorbraak bereikt. In één geval slaagde de uitvoerende organisatie er ook niet in om de sleutelpartijen rond de tafel te krijgen. Wel werden secundaire besprekingen gehouden. In het tweede geval verliep de dialoog volgens plan en bleef de bereidheid van beide partijen om te praten aanwezig, maar werden geen concrete resultaten geboekt. In het laatste geval slaagden de betrokken partijen erin om een gezamenlijk

communiqué uit te brengen en de ban die de ene partij op de andere had ingesteld op te heffen. Ook werd het staakt-het-vuren verlengd, zo meldt de rapportage.

Activiteiten die niet onder bovenstaande noemers vallen

Zowel de activiteiten in deze ‘restgroep’ als de imperatieven die aan de financiering ten grondslag liggen lopen sterk uiteen. De steun aan de Afghaanse Grote Raad werd sterk gedreven door een symbolische, diplomatieke en ‘*Doing-Good*’ rationaliteit. Reguliere opvattingen over doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid gaan hier dus mank. Het nut van de bijeenkomst en het relatieve succes - een grondwet - staan echter buiten kijf. Deze activiteit wordt dan ook positief beoordeeld.

Ook het oordeel over de begraafplaats bij Srebrenica is positief. Hoewel het project kampte met rapportage moeilijkheden en onduidelijk management, staat als een paal boven water dat een Nederlandse bijdrage in dit geval niet uit kon blijven. Niet alleen vanuit een symbolisch imperatief, maar ook uit politieke overwegingen (gegeven de verwijtende toon van de aanvragende organisaties richting de Nederlandse overheid) was de vredesfondsbijdrage succesvol. De bijdrage sluit ook nauw aan bij het bezoek van verschillende bewindslieden aan Srebrenica. In het beoordelingsmemorandum van deze financiering zijn het verlichten van het lijden van nabestaanden en de ondersteuning van het verzoeningsproces tussen bevolkingsgroepen als motivering opgenomen. Wij achten deze doelmiddelen rationaliteit echter van ondergeschikt belang bij de beoordeling van deze activiteit.

De activiteiten van Biegman en Van der Stoel, vertegenwoordigers van respectievelijk de NAVO en de OVSE in Macedonië, worden alom als positief beoordeeld. De inzet van beiden vond grotendeels op diplomatiek niveau achter de schermen plaats en het effect is niet te meten volgens een beperkte projectlogica. Wij hebben echter voldoende aanwijzingen dat het werk van beiden een waardevolle bijdrage aan de conflictpreventie in Macedonië is geweest.

De Max van der Stoel prijs had een sterk politiek imperatief. De Minister van Buitenlandse Zaken zei de prijs persoonlijk toe aan Van der Stoel en bij de overgang van het OVSE voorzitterschap vond de minister dat het vredesfonds niet moest ‘kruidenieren’ en de financiering gewoon moest laten doorlopen. Vanuit een politieke, symbolische optiek wordt de prijs in beginsel als positief beoordeeld. Op basis van rapportage moet echter blijken hoeveel aandacht de prijs krijgt.

De conferentie in Jordanië besloeg drie dagen en richtte zich op drieënzestig deelnemers die in de verschillende landen van de Arabische wereld een sleutelrol vervullen bij het bevorderen van tolerantie, aldus het dossier. Het effect van conferenties is in de regel moeilijk te beoordelen. Vandaar ook de terughoudendheid van het ministerie om dit soort bijeenkomsten te financieren. Op basis van de rapportage kan echter worden gesteld dat de conferentie qua output opleverde wat men redelijkerwijs van een conferentie kan verwachten.

Het jeugd verzoeningsproject in Libanon valt zoals de meeste vredesopbouw projecten onder een ‘*Doing Good*’ rationaliteit. Het effect van de interventies is eigenlijk niet goed te traceren, maar de uitvoerders en financiers zijn ervan overtuigd dat de activiteit - mits goed uitgevoerd - een positieve bijdrage aan vrede oplevert. De uitgebreide rapportage en de notitie van een ambassademedewerker die het project bezocht maken het echter wel mogelijk een beeld te geven van de uitgevoerde activiteiten van dit specifieke project. Met een *survey* werden acht bestaande ‘community development centres’ geïdentificeerd. Vervolgens werden éénendertig jeugdgroepen (met totaal achthonderd zesentwintig leden) opgericht. De activiteiten bestonden onder meer uit het planten van

bomen, training, culturele bezoeken, werkgelegenheid activiteiten, ‘conflict resolution camps’, filmclubs. De betrokken ambassade medewerker observeerde een degelijke staf en enthousiaste jongeren die voor het eerst in contact komen met jongeren van andere religies. Op basis van deze gegevens oordelen wij dat het project effectief was gemeten naar de eigen doelstellingen en maatstaven.

Het opknappen van een vrouwenkliniek in Kabul door ISAF was in beginsel een symbolische en politieke activiteit. De effectiviteitsvraag is daarom minder interessant. Ook de duurzaamheid en doelmatigheid van deze activiteiten zijn minder relevant, omdat in beginsel geen lange termijn doel beoogd wordt en de prijs van een politiek of symbolisch gebaar moeilijk in geld is uit te drukken. Wel moeten worden opgemerkt dat de waarde voor de civiel-militaire samenwerking of het prestige van de Nederlanders van dit ‘afscheidscadeau’ van ISAF in de praktijk minder groot was, omdat de Nederlandse militairen vlak na het begin van dit project al vertrokken. Op basis van de nog te verwachten rapportage kan desgewenst worden bekeken of de kliniek ook voor de lokale bevolking een positief effect heeft gehad.

Voor het Sesamstraat project in Kosovo en het Afrika programma van de University for Peace is het nog te vroeg om een oordeel te vellen. Toekomstige rapportage zal uitsluitsel moeten geven.

Voor de twee bijdragen aan de Afrikaanse Unie - de steun aan het Afrikaanse vredesfonds en de bijdrage aan de ambtelijke eenheid voor preventieve diplomatie, vrede en veiligheid - zal nader onderzoek nodig zijn om een gedegen oordeel te kunnen geven.

- **Hoe werden de aanmelding, selectie en rapportage van de activiteiten behandeld door de verantwoordelijke eenheden en werden alle financiële en administratieve procedures van het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevolgd?;**
- **Hoe verliep de samenwerking tussen de diverse eenheden binnen het Ministerie tijdens de besluitvorming en, waar relevant, met externe experts?**

De feitelijke behandeling en de beoordeling van projectaanvragen en het beheer van het fonds is beschreven in hoofdstuk vier. In aanmerking genomen dat het hier om een nieuw fonds met een voor het behandelende bureau nieuwe aanpak ging waarmee nog ervaring moest worden opgedaan, is de behandeling en het beheer van het fonds over het algemeen adequaat geweest, maar zijn er wel ‘verbeterpunten’ aan te geven.

De behandeling van aanvragen onder het fonds heeft in de eerste plaats geleden onder een gebrek aan duidelijkheid over de doelstellingen en criteria. Zoals we hebben betoogd in hoofdstuk één, waren deze niet of onvoldoende geoperationaliseerd en intern strijdig. Ook was wellicht niet duidelijk welke ‘rationaliteiten’ nu eigenlijk toelaatbaar waren en welke niet. Wij hopen met onze methodologische overwegingen in hoofdstuk één, de definitie van de verschillende bestaande rationaliteiten en onze argumenten over politieke opportuniteit, een zekere bijdrage te hebben geleverd aan hoe men een fonds als dit kan benaderen. Wij menen ook dat binnen de betrokken partijen en bureaus reflectie over dit soort aspecten nuttig kan zijn.

Onenigheid over de toepassing van de ODA norm compliceerde de samenwerking tussen ambtelijke eenheden betrokken bij het vredesfonds. De Directie Veiligheidsbeleid - die niet tot de ‘ontwikkelingssector’ behoort - en de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw - die wel bij die sector hoort - hebben tamelijk hevige debatten over ODA criteria en de hantering daarvan bij specifieke projectbeoordelingen gevoerd. In een aantal gevallen heeft dat de snelheid en de

duidelijkheid van het beoordelingsproces verminderd. Dit is ten koste gegaan van de aanvragende partij. Zoals hierboven opgemerkt waren deze discussies bovendien wellicht minder ter zake doende zo niet irrelevant, omdat uiteindelijk ongeveer de helft van de gefinancierde activiteiten als ODA kan worden gekarakteriseerd, mede vanwege de conceptuele contradicties in de doelstellingen van het fonds. De pragmatische aanpak die bij het Stabiliteitsfonds is gekozen in deze kwestie, en de initiatieven die de Nederlandse Minister voor Ontwikkelingssamenwerking omtrent ODA kwesties in internationaal (OECD/DAC) verband heeft ondernomen, vallen dan ook toe te juichen. Ondanks deze debatten over de ODA heeft het vredesfonds aan de andere kant geleid tot een betere samenwerking tussen de diverse betrokken directies binnen Buitenlandse Zaken en met het Ministerie van Defensie. Betrokkenen nemen waar, dat men naar elkaar is toe gegroeid en er een beter begrip van de wederzijdse perspectieven en standpunten is ontstaan. Bij het Ministerie van Defensie wordt bijvoorbeeld de betrokkenheid bij het Afrika overleg genoemd en de huidige inzet van defensie attachés in Afrikaanse landen als een uiting van deze verbeterde relatie.

Ten aanzien van de hantering van de criteria bij de beoordeling van de aanvragen waren een aantal van de beoordelingscriteria in feite onbruikbaar. Het verdient aanbeveling dergelijke criteria te laten vallen of ze te verduidelijken. Overigens betekent dit niet dat wij alles willen 'dichttimmeren'. Een belangrijk voordeel van het vredesfonds was juist de mogelijkheid en flexibiliteit, die het verschaftte voor initiatieven die klaarblijkelijk niet binnen de bestaande strakke kaders konden worden gerealiseerd. Wij willen alleen benadrukken dat de invulling van deze ruimte met visie dient te gebeuren. Weten wat je wilt, en waarom! De ondertitel van de evaluatie "Flexibiliteit met visie" geeft dit door ons wenselijk geachte perspectief verder uitdrukking. Verder menen we te kunnen vast stellen dat er binnen de stuurgroep een werkwijze is ontstaan, die ook een goede basis voor de behandeling van aanvragen onder het nieuwe stabiliteitsfonds vormt, mits er wel enige aandacht aan een aantal hier genoemde aspecten wordt gegeven.

In een aantal gevallen slaagde het ministerie er in om aanvragen binnen een redelijke termijn te behandelen. Binnen het departement werden in de regel de juiste afdelingen (vooral regiodyrecties en ambassades/vertegenwoordigingen) geraadpleegd. In geval van urgente interventies reageerde het fonds in de regel extra snel (binnen vier weken). Niettemin menen wij dat de aangevoerde noodzaak van zorgvuldigheid moet kunnen worden verwezenlijkt binnen een snellere gemiddelde behandeltijd dan thans, zeker wanneer het beleid en de beoordelingscriteria beter zijn geoperationaliseerd dan bij de start van het vredesfonds het geval was en er meer ervaring is opgedaan. Een mediaan van veertien weken zou voor een type fonds als dit een stevige stimulans tot grotere snelheid moeten betekenen.

Wat betreft actieve pogingen van het ministerie om bekendheid aan het fonds te geven en een stroom van aanvragen te creëren is het oordeel enigszins kritisch. Hoewel de subsidiemogelijkheden van het vredesfonds naar de verschillende ambtelijke onderdelen van het ministerie werden gecommuniceerd, bleef de bekendheid buiten het ministerie zeer gering. Los van een vermelding in de Staatscourant en een artikel over de verscheping van DAF trucks naar Sierra Leone in Internationale Samenwerking, het maandblad van het Ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking, zocht DVB geen publiciteit. Bijgevolg kwamen aanvragen vooral via ambassades of andere onderdelen van het departement bij de stuurgroep terecht. Deze geringe openbaarheid leidde in het eerste subsidiejaar (2000) tot een volledige onderbesteding van het fonds. Dit kwam de minister op kritische kamervragen te staan. De niet bestede gelden uit dat jaar werden vervolgens op verzoek van de Kamer overgeheveld en uitgesmeerd over 2002 en 2003.

Ook in deze jaren bleef de aanvragenstroom echter vrij klein. Met een grotere bekendheid van het fonds, zouden waarschijnlijk meer aanvragen zijn ingediend. In dat geval was de keuze van de te financieren projecten groter geweest en had dit mogelijk ook de kwaliteit positief beïnvloed. Dit is echter niet te bewijzen, temeer er ook diverse aanvragen reeds in het voortraject zijn uitgefilterd, zoals hierboven reeds gereleveerd. Niettemin lijkt het aanbevelenswaardig het net wat breder uit te gooien, zeker wanneer er in de toekomst ook wat ruimere financiële mogelijkheden zouden ontstaan dan in de eerste jaren van het vredesfonds. Ook kan zo een wat ruimhartiger invulling worden gegeven aan de motie Harrewijn die een vredesfonds beoogde “waarop ook NGO’s een beroep konden doen”. Aan deze intentie is in de praktijk van het fonds naar ons oordeel onvoldoende invulling gegeven, ondanks het feit dat hiervoor wellicht begrijpelijke argumenten voor waren aan te voeren, zoals de gevreesde ‘lawine van aanvragen’.

Een ander zwak punt in het behandelingstraject is de onduidelijkheid geweest over het type beoordelingsmemorandum en de daaraan verbonden procedure. Het is ons onvoldoende duidelijk geworden wanneer en waarom een beoordelingsmemorandum en wanneer een goedkeuringsmemorandum moet worden gehanteerd. Het zou bovendien aanbeveling verdienen één procedure en één soort formaat te hebben met duidelijke verkeersregels. Dit geldt ook voor die gevallen waarin de procedure niet veel meer om het lijf heeft dan het formeel afhandelen en legitimeren van een beslissing die al op gronden van politieke opportuniteit is genomen. Het was een sterk punt van het fonds dat deze ruimte er was, maar hiervoor dient ook procedureel een adequate behandelwijze te worden ontworpen.

Een laatste verbeterpunt betreft de rapportages, de *feedback* en *compliance*. Veel van de rapportages laten te wensen over. Ze zijn onvolledig of ontbreken omdat de projecten nog lopen. Hierdoor bestaat te weinig inzicht in de resultaten en effecten dan wel in de noodzaak tot maatregelen wanneer deze resultaten zouden achterblijven. Ook blijft daardoor onduidelijk of er uiteindelijk wel aan de vereisten van de financiering is voldaan. Hoewel in een aantal gevallen zelfs geld is teruggevorderd, hebben we niet de indruk dat het systeem van rapportage, *feedback* en *compliance control* in alle aspecten voldoende robuust is. Zelfs wanneer we ervan uitgaan dat we niet kunnen of in alle gevallen zelfs moeten werken op basis van de traditionele OS-logica en soms ook ondersteuning wordt gegeven op basis van diplomatieke of politieke desiderata, moet er sprake zijn van een degelijke verslaglegging. Omdat gelet op het recente karakter van een groot aantal projecten onder het fonds de verslaglegging nog ontbrak, valt het aan te bevelen een en ander kritisch te blijven volgen.

- **Welke lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen met het fonds?;**
- **Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van het vredesfonds en de opzet en het functioneren van het nieuwe stabiliteitsfonds?**

De lessen, conclusies en aanbevelingen voortvloeiend uit de evaluatie komen in hoofdstuk zes aan de orde.

VI. Lessen, conclusies en aanbevelingen

Algemene punten

1. Binnen Buitenlandse zaken bestaan traditioneel twee brede interventie benaderingen: een proactieve, in behoorlijk detail uitgewerkte, “OS logica van geprojectiseerde ontwikkeling” op basis van expliciete beleidsaannamen, en een bredere, meer reactieve en flexibele benadering met meer discretionaire beleidsruimte.

Bij het vredesfonds (stabiliteitsfonds) is een strak ‘dichtgetimmerd’ kader niet haalbaar noch wenselijk, maar de activiteiten onder het vredesfonds kunnen zich ook niet onttrekken aan sommige inzichten en lessen uit de ontwikkelingssamenwerking.

Mandaat en criteria voor toekenning

2. Het mandaat door de Kamermotie aan het fonds meegegeven, is breed: vredesoperaties door ontwikkelingslanden, vredesdialogen, conflictpreventie, conflictbemiddeling, vredesopbouw en capaciteitsopbouw op het gebied van civiel-militaire samenwerking.
3. Het fonds dekt ook in geografisch opzicht een breed canvas, hetgeen gemakkelijk tot versnippering leidt, zeker wanneer het relatief kleine budget in ogenschouw wordt genomen. Op mondiaal niveau is er met €10 miljoen per jaar weinig eer te behalen op al die deelgebieden. De onduidelijke relatie van het fonds ten opzichte van het Nederlands ontwikkelingsbeleid heeft deze versnippering in eerste instantie versterkt.

Het vredesfonds (stabiliteitsfonds) is gediend met een meer specifiek mandaat, zowel op thematisch als geografisch gebied. Binnen dat mandaat dient de flexibele inzet van het fonds voorop te staan.

4. Ook geeft zo’n breed mandaat problemen voor een degelijke en deskundige beoordeling van de aanvragen en de beheersbaarheid van het fonds. Deze tendens wordt versterkt door de geringe uitvoeringscapaciteit die het ministerie heeft ingezet. Van bestaande expertise bij ambassades en regionale directies binnen het departement is goed gebruik gemaakt, maar de centrale coördinatie van het vredesfonds is wat te licht opgevat.

Zeker gezien het nieuwe karakter van het fonds en het feit dat veel beleid op het kruisvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling nog in de grondverf staat, zou een iets meer uitgebreide en meer ervaren staf de aanbeveling hebben verdiend of voor zover nog relevant verdienen.

5. Het fonds werd verondersteld te werken op basis van een reeks algemeen geformuleerde criteria. Deze criteria waren ruim en voor meerdere uitleg vatbaar en dus subjectief (‘politieke prioriteit’, ‘kwaliteit van de aanvraag’, ‘katalyserend karakter’, ‘zichtbaarheid’ en dergelijke). In sommige gevallen werd ter beoordeling van de uitvoerende organisatie een COCA-lijst gevraagd, in andere niet. Andere criteria waren triviaal, zoals de blote opmerking dat er een doelgroep moest zijn. Er is geen nadere omschrijving of operationalisering van deze criteria aangetroffen. Sommige

criteria waren zo weinig geoperationaliseerd dat wij als evaluatoren er geen zinnig woord over konden zeggen. Dergelijke criteria waren moeilijk te hanteren, zowel bij de beoordeling als bij de evaluatie zelf, en vroegen dus eigenlijk om extra toelichting wanneer ze gehanteerd werden.

De criteria waaraan aanvragen moeten voldoen, dienen op ondubbelzinnige wijze te worden geformuleerd en geoperationaliseerd. Vage of voor meerdere uitleg vatbare criteria moeten worden vermeden.

ODA en non-ODA

6. De positie van het fonds ten opzichte van de ‘ontwikkelingssector’ is de afgelopen jaren een gevoelig onderwerp gebleken. Het fonds was opgericht als non-ODA (Official Development Assistance) kanaal, wat inhoudt dat aanvragen die binnen de ODA criteria van de Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) vallen, *niet* in aanmerking komen voor financiering uit het fonds. Het criterium dat de activiteiten niet uit ODA fondsen mochten worden gefinancierd was echter strijdig met andere, expliciete doelstellingen van het fonds, zoals dat steun kon worden verleend aan vredesonderhandelingen, vredesopbouw en dergelijke; terreinen die onbetwistbaar ODA-ble waren. Tegelijkertijd mochten vredesfonds activiteiten het staande ontwikkelingsbeleid uiteraard niet doorkruisen.
7. In de praktijk bleken de grenzen van ODA echter niet zo scherp. Omtrent de kwestie van het niet of wel ODA-ble zijn van activiteiten ontstond derhalve veel onderling gekissebis, maar dit leidde niet tot een consistente gedragslijn. Dit creëerde onduidelijkheid richting projectaanvragers. De activiteiten van de diverse betrokken bureaus waren even inconsistent als de doelstellingen van het fonds intern strijdig met elkaar waren op dit punt.
8. Na enkele ambtelijke aanvaringen werd besloten tot het credo: “Als ODA kan, dan ODA doen”. Ook activiteiten die in beginsel ‘ODA-ble’ zijn (binnen de DAC regels vallen), maar om wat voor reden dan ook niet uit ontwikkelingsgeldten gefinancierd kunnen worden, kwamen vanaf dat moment dus in aanmerking voor een bijdrage uit het vredesfonds. Dergelijke situaties deden zich voor bij projectaanvragen die bijvoorbeeld training van politie of justitie beoogden in een land dat niet op de landenlijst stond. Volgens de DAC normen zijn deze activiteiten ODA-ble, maar ze komen om geografische redenen niet in aanmerking voor Nederlandse ontwikkelingshulp. Voor het vredesfonds kwamen deze aanvragen in principe wel in aanmerking. Toch leidden deze gevallen tot problemen, aangezien vredesfondsprojecten tegelijkertijd niet mogen indruisen tegen staand ontwikkelingsbeleid. Wanneer de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking de hulp in een bepaald land of naar een bepaalde organisatie om weloverwogen redenen uitfaseert, of - zoals in het geval van Afghanistan - duidelijk aangeeft de bijdrage aan dat land groot genoeg is, maakt een financiering vanuit een andere hoek van het ministerie natuurlijk een weinig coherente indruk. Uiteindelijk bleek de helft van de gefinancierde projecten uit het vredesfonds ODA-ble. *Het loslaten van de strakke lijn tussen ODA en non-ODA onder het nieuwe stabiliteitsfonds en het geven van verantwoording daaromtrent achteraf (in plaats van fundamentele discussies bij iedere losse aanvraag), vinden wij gezien de ervaringen met het vredesfonds een stap in de goede richting.*

Overige OS principes

9. Een nadere beschouwing van de ontwikkelingsrelatie is mede van belang omdat de opzet en werkwijze van het vredesfonds haaks staan op een aantal principes die aan de basis van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking zijn komen te staan door de loop der jaren. De Nederlandse hulp kenmerkt zich (idealiter) door structurele relaties met een beperkt aantal landen, waarbij *partnership* en *ownership* centraal staan. Het vredesfonds wordt juist pragmatisch en *ad hoc* ingezet. Met de beneficianten wordt in beginsel geen lange termijn relatie aangegaan.

De insteek van het stabiliteitsfonds - een meer coherent programma in een kleiner geografisch gebied - wordt in dit verband toegejuicht, ook omdat ownership en partnership bij aan conflict en vrede gerelateerde processen wel degelijk van belang zijn. Hetzelfde geldt in principe voor gender, een onderwerp dat thans een marginale rol speelt in het vredesfonds. Hoewel onderzoek ter plaatse zou moeten bewijzen of door deze genderblindheid concrete missers zijn begaan, is een actievere opstelling ten aanzien van dit onderwerp gewenst mede gelet op resolutie 1325 van de VN Veiligheidsraad (die een gendersensitieve benadering van activiteiten op het gebied van vrede en conflict bepleit) en de Windhoek Declaration (gendersensitieve vredesmissies).

Keuze en aard van de activiteiten

10. Activiteiten werden uit het vredesfonds gefinancierd op basis van verschillende rationaliteiten. Wij hebben vier rationaliteiten onderscheiden, die elk hun eigen legitieme rol en waarde hadden bij de financieringsbeslissing: de doel-middelen rationaliteit en de rationaliteit van het politieke of diplomatieke imperatief, de *'doing-good'* rationaliteit, de rationaliteit van het symbolische gebaar. Al deze rationaliteiten kunnen hun eigen betekenis en noodzaak hebben in de realiteit en bij elk van deze rationaliteiten past in principe een ander vertoog met bijbehorende argumenten. Traditionele evaluatiecriteria, zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid, spelen bij elk van deze rationaliteiten een andere rol. Voor elk project dient daarom bij de beoordeling alsook de evaluatie een eigen, beredeneerde afweging te worden gemaakt.

Ook bij het stabiliteitsfonds dienen bij de goedkeuringsprocedures verschillende rationaliteiten te worden onderkend en erkend. Dit betekent dat flexibel moet worden omgegaan met meer traditionele beoordelings- en evaluatiecriteria (zoals doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid) bijvoorbeeld ten behoeve van een politieke imperatief. Wel dienen de gebruikte rationaliteiten en daarbij passende argumenten goed te worden vastgelegd in de goedkeuringsmemoranda.

11. Het vredesfonds heeft belangrijke activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid gefinancierd. Informele vredesonderhandelingen, waarnemingsmissies om toe te zien op vredesbestanden en militaire vredesmissies door Afrikaanse landen zijn mede door het fonds mogelijk gemaakt.
12. Een fonds met voldoende flexibiliteit, pragmatisme en politieke bewegingsruimte is een nuttige en noodzakelijke toevoeging gebleken aan het instrumentarium op het terrein van vrede en conflict. Het fonds is van pas gekomen als flexibele financieringspot voor zinnige activiteiten waar andere financieringskanalen niet in voorzien. Het maakt interventies mogelijk die anders

niet of zeer moeilijk konden worden gerealiseerd. Naast de directe impact van de activiteiten, speelde daarbij ook het positieve politieke profiel of strategische belangen een rol.

Er is behoefte aan dit type fonds en het verdient continuering in deze of gene vorm.

13. Het fonds heeft éénenvijftig activiteiten gefinancierd voor een totaal bedrag van bijna €31,5 miljoen van 2001 tot en met 2003. Ruim een derde van de beschikbare fondsen werd aan (Afrikaanse) vredesmissies besteed. En nog ongeveer veertig procent benut voor ondersteuning van leger en politie, ontwapening, demobilisatie en reïntegratie van ex-strijders, waarnemingsmissies bij vredesbestanden en trainingen en oefeningen voor vredesmissies. Het totale beslag van de middelen voor de zogenoemde ‘harde veiligheid’ bedraagt daarmee ongeveer driekwart.

De ontstane focus op de zogenoemde ‘harde veiligheid’ kan het fonds een zekere coherentie en synergie meegeven, en kan worden aangemoedigd, mits ook aan andere doelstellingen voldoende wordt tegemoet gekomen (zie aanbeveling onder 14).

14. Vredesonderhandelingsprocessen en dialogen werden slechts ondersteund voor een relatief klein bedrag van minder dan €1 miljoen in totaal en ongeveer een achtste van het totale budget werd besteed aan ‘overige’ projecten, zoals projecten voor de jeugd, de bijeenkomst van de Afghaanse Loya Jirga, steun voor de Afrikaanse Unie en personele uitzendingen.

Het vredesfonds kan meer aandacht geven vredesonderhandelingen en dialogen door middel van een actiever zoek of aansporingbeleid. Dit in de geest van de motie Koenders, alsmede het Nederlandse beleid, zoals dat in de notitie Conflictpreventie is vastgelegd.

15. Meer dan de helft van de gelden wordt aan Afrika besteed, hetgeen de beleidsprioriteit van het Ministerie adequaat weergeeft. De rest wordt grofweg verdeeld tussen Centraal en Oost Europa en Zuid en Zuidoost Azië. Het Midden-Oosten, Latijns Amerika en ‘mondiale’ projecten ontvangen zeer weinig fondsen.

Om management overwegingen kan als algemene regel worden besloten het Midden-Oosten en Latijns Amerika niet onder de werking van het fonds te laten vallen. Op deze algemene regels mogen alleen uitzonderingen worden gemaakt op basis van duidelijke politieke urgentie.

16. Wanneer we naar kostensoorten kijken, zijn de belangrijkste categorieën de ‘operationele kosten’ van vredes- en waarnemingsmissies, gevolgd door hardware: ‘apparatuur, constructie en renovatie’ en ‘workshops, conferenties en trainingen’.
17. Een kwart van de projecten werd uitgevoerd door de Nederlandse overheid zelf, een ander kwart door NGO’s, terwijl buitenlandse krijgsmachten en internationale organisaties elk ruim vijftien procent van het aantal projecten voor hun rekening namen. Het bedrijfsleven nam maar een relatief klein gedeelte voor haar rekening, met name de leveranties van apparatuur of diensten.

Aanvraag en beoordeling

18. Aanvragen voor financiering kwamen binnen via de ambassades, permanente vertegenwoordigingen of de regiodirecties, in mindere mate via Defensie en slechts in relatief uitzonderlijke gevallen via NGO’s. Een gedeelte van de projecten kwam voort uit politieke toezeggingen of deelname aan internationale conferenties of *meetings*.

19. De informatievoorziening rondom het vredesfonds was slecht. Er is vrijwel geen ruchtbaarheid aan gegeven. Dit leidde gedurende de hele periode tot minder dan honderd aanvragen en in het eerste jaar tot een volledige onderbesteding.
20. De bekendmaking van het fonds is bewust beperkt is gehouden tot de eigen kanalen uit angst voor een ‘lawine’ van aanvragen. Er is niet actief geworven onder NGO’s ondanks de motie Harrewijn die een fonds voorzag waar NGO’s juist wel een beroep op konden doen.
Het wordt aanbevolen een bredere bekendmaking van het fonds na te streven.
21. Door de gevolgde interne procedure zijn een aantal projecten al gezeefd in het voortraject. In totaal zijn er zesentachtig projectvoorstellen en -ideeën geweest, waarvan er éénenvijftig zijn goedgekeurd (negenenvijftig procent). Het intern ontmoedigen of juist aanmoedigen van aanvragen kan de kwaliteit verhogen en kan de procedure werkbaar houden.
22. De belangrijkste in dossiers vermelde argumenten voor goedkeuring waren: onmiddellijke noodzaak vanwege bedreigingen voor de internationale veiligheid, het project gebied had ‘prioriteit’, lokale capaciteit kon duurzaam worden versterkt, het project vormde een ‘window of opportunity’, er waren positieve ervaringen met de uitvoerende organisatie.
De goedkeuring van de projecten kan worden verbeterd door een set van duidelijker criteria en maatstaven op te stellen (zie aanbeveling vijf).
23. Het geheel van gefinancierde projecten vormde geen coherent programma. Een aantal projecten biedt een duidelijke toegevoegde waarde aan de bestaande inspanningen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar in veel gevallen werden op zich staande projecten gefinancierd.
24. De belangrijkste argumenten om projecten af te wijzen waren dat de aanvraag onvoldoende ten goede kwam aan de bevordering van vrede of op een manier die buiten de doelstelling van het fonds viel, sommige aanvragen werden afgekeurd omdat ze binnen de ODA vielen (hoewel andere ODA-ble projecten wel werden goedgekeurd) of omdat er twijfels bestonden over de kwaliteit van de uitvoerende organisatie. Bij de beoordeling van aanvragen is nadruk gelegd op de concrete bijdrage die een project zou moeten leveren aan vrede en veiligheid. Conferenties, onderzoeken en lobbyactiviteiten die geen directe weerslag hebben in de (potentiële) oorlogsgebieden zelf vallen dus buiten de criteria. Deze stelregel is niet consequent gehanteerd. Er zijn een aantal conferenties gefinancierd die slechts met veel moeite onder de criteria te plaatsen zijn.

Werkwijze en procedures

25. Voor de beoordeling bestaan twee verschillende formulieren en er lijken in de praktijk ook verschillende procedures te worden gevolgd voor verschillende categorieën van projecten. Zo heeft de ‘beoordeling’ van een reeds gedane politieke toezegging meer het karakter van een legitimering achteraf of administratieve afhandeling dan van een beoordeling *per se*.
Er moet naar worden gestreefd één duidelijk goedkeuringsformat te hanteren respectievelijk te formaliseren dat er verschillende procedures bestaan voor verschillende typen projecten.
26. Bij de beoordeling en zeker in twijfelgevallen werden vaak relatief hoge ambtelijke echelons betrokken en ook adviezen van regiodirecties en ambassades ingewonnen. De duur van de behandeltijd was behoorlijk lang (de mediaan lag op veertien weken), hoewel het ook mogelijk bleek sneller te werken wanneer projecten als urgent werden gezien.
De behandeltijd van de aanvragen moet worden verkort.

27. Rapportage en gerelateerde *monitoring* waren vaak zwak en mogelijkheden voor follow-up werden zelden in ogenschouw genomen. Veel interim en eind rapportages zijn nog niet ingestuurd. Zowel de *compliance* als zodanig is in een aantal gevallen onder de maat, alsook de kwaliteit van de rapportages. Mede daarom is over de duurzaamheid en de impact van veel projecten geen goede uitspraak te doen.

Ten aanzien van rapportage, compliance and monitoring moet een wat harder en consequenter beleid worden gevoerd.

28. Hoewel men wat aan elkaar moest wennen blijkt de stuurgroepconstructie en de gevolgde intra- en interdepartementale samenwerking tot een verbetering van contacten en beter onderling begrip te hebben geleid. Ook voelt Defensie zich in toenemende mate betrokken bij de materie van het vredesfonds en het huidige stabiliteitsfonds.

Bij de toekomstige activiteiten van het fonds verdient het aanbeveling de intra- en interdepartementale samenwerking te handhaven of zelfs te intensiveren.

Relevantie en doeltreffendheid

29. Op twee na, zijn alle gefinancierde activiteiten beleidsrelevant, dat wil zeggen ze passen binnen het mandaat van het fonds en voldoen wel aan enkele van de opgestelde criteria, die overigens wel zeer breed, vaag en multi-interpretabel waren. De resultaten van de activiteiten kunnen soms wel, soms niet en soms maar ten dele op basis van de klassieke criteria van doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid worden beoordeeld. Soms spelen andere criteria of rationaliteiten een rol. Vredesmissies blijken over het algemeen een duidelijk politiek signaal te hebben afgegeven, maar van een rechtstreekse bijdrage aan vrede kan natuurlijk niet in alle gevallen worden gesproken. Sommige projecten hadden problematische aspecten. Van de DDR projecten was er eentje een succes en een ander een mislukking. Voor een derde was het nog te vroeg om te oordelen. Bij een aantal andere veiligheidsprojecten zijn zowel positieve als negatieve opmerkingen te maken. Het oordeel over de waarnemingsmissies is redelijk positief. Bij de trainingsscholen en missies zien we een gemengd beeld. Bij de overige projecten zien we overwegend een positief beeld, ook vanwege politieke, diplomatieke en symbolische overwegingen. Kenmerkend is dat bij alle categorieën in vrij veel gevallen geen informatie voorhanden is, die nodig is om een inhoudelijk oordeel te kunnen vellen.

Eindoordeel

30. Als eindconclusie kan worden gesteld dat de gefinancierde activiteiten vrijwel alle relevant waren en dat het vredesfonds belangrijke activiteiten op het gebied van vrede en veiligheid heeft mogelijk gemaakt. Het fonds is een nuttige en noodzakelijke toevoeging gebleken aan het bestaande instrumentarium als flexibele financieringspot voor activiteiten die vanuit verschillende rationaliteiten zinvol bleken te zijn en waar andere financieringskanalen niet in voorzagen. Dit heeft politieke profilering en signaalwerking gefaciliteerd en heeft in een aantal gevallen ook strategische Nederlandse belangen bevorderd. Voorts heeft het fonds verder gestalte gegeven aan de inter- en intradepartementale samenwerking. Over de doeltreffendheid en impact van een vrij groot aantal van de gevallen kon nog geen inhoudelijk oordeel worden gegeven, omdat de betreffende activiteit pas recent was gestart, of omdat er geen adequate inhoudelijke

rapportages voor handen waren. Een klein aantal projecten is problematisch verlopen of ronduit mislukt. Bij een grotere groep projecten werden zowel positieve als negatieve aspecten geconstateerd. Ten aanzien van de meeste projecten, waarover althans een tentatief oordeel mogelijk was, hebben wij een overwegend positief oordeel. Op het terrein van mandaat, criteria en de werkwijze omtrent het fonds konden echter nogal wat tekortkomingen worden vastgesteld en er konden dan ook veel suggesties worden gedaan voor verbeteringen. Deze doen niet af aan de waarde van een dergelijk fonds, ook voor de toekomst, maar indien aan deze suggesties invulling wordt gegeven kunnen de resultaten ervan in positieve zin worden beïnvloed. Wij kunnen een aantal van de tekortkomingen ook wel billijken, omdat nog ervaring moest worden opgedaan met totaal nieuwe structuren en activiteiten. Ook bleek een aantal kinderziekten en weeffouten de uitvoering van het fonds parten te hebben gespeeld. Zoals toegelicht onder de punten 3, 5, 13, 15, 22, 25, 26 en 27, kan voor de toekomst echter wel een strakkere lijn worden gevolgd wat betreft het mandaat, de criteria en de werkwijze. Wij zien de uitvoering van het vredesfonds in de periode 2001-2003 als een belangrijk experiment dat in aangepaste vorm dient te worden voortgezet binnen de contouren van het stabiliteitsfonds en waaruit voor dit laatste fonds zinvolle lessen kunnen worden getrokken.

Annexen

Annex 1: Terms of Reference

Introduction

1. The Dutch Peace Fund ('vredesfonds') was established in 2000 on request of the Dutch Parliament, and after some preparatory activities and project screening, started its activities in 2001. In the years 2001-2002 a total of 31 projects has been supported, up to a total of about €18 million;
2. The Peace Fund funds activities related to peace operations in developing countries, peace dialogues, crisis management, conflict prevention, civil-military cooperation and peace building. The fund supports activities with a short duration as well as projects covering several years. In addition, the activities should in principle not qualify for ODA funding;
3. Thus a number of fields have been identified which qualify for Peace Fund support, as well as a specific criteria that need to be matched. Finally, a detailed procedure has been established for the submission, appraisal and implementation of activities supported by the Peace Fund.

Rationale of evaluation

4. After having functioned for a period of nearly three years, it has been decided to assess the results of the Peace Fund. This has also been communicated to the Parliament. The evaluation will address substantive policy aspects such as the effectiveness, overall impact and policy relevance of the activities, as well as the managerial aspects, procedural adequacy of the program and its overall efficiency;
5. On the basis of such an evaluation lessons learned and recommendations can be identified. This has recently received a new relevance in view of the envisaged establishment of a so-called "Stability Fund", of which the present Peace Fund will become a constituent part.

Approach and evaluation questions

6. The study will be carried out by a small interdisciplinary team of consultants that possesses the required thematic and evaluation expertise. The Ministry of Foreign Affairs will be informed on the composition of the team and the CVs of the experts involved will be submitted.
7. The study will be monitored by a Reference Group comprising representatives of relevant Departments at the Ministry of Foreign Affairs, i. E. DVF, DMV, IOB, FEZ and DVB. This latter Department will also chair the Reference Group. If so desired, the Reference Group may also include third party experts. The consultants will report to the Reference Group on a regular basis. Meetings of the Reference Group will be combined with the regular Steering Committee meetings (which take place once every month).
8. In view of the size of the Peace Fund it has been decided to focus the evaluation on particular aspects and limit its duration to a maximum of 7 months. This, among others, implies that a

selection will be made of a limited number of activities to be researched in depth. It also means that certain aspects of the program will receive a more comprehensive evaluation, whereas for some others an approach will be chosen, based, for example, on purposive sampling.

9. The following questions should be answered in this evaluation study:
 - Do the given criteria with respect to content and administrative control correspond with the general policy of the ministry regarding both these issues?
 - How can the activities funded be characterized? Is there a particular thematic or regional focus?
 - Conform to which procedure have specific proposals been turned down? Are these decisions well-reasoned and orderly documented?
 - Have activities been approved conform the goals and criteria set for the Peace Fund?
 - How has the submission, selection and reporting on the activities been managed by the administratively responsible secretariat of the Peace Fund? Were all-financial procedures properly followed?
 - What are the effectiveness, efficiency, sustainability and policy relevance of those activities?
 - How is the co-operation with other key-actors (Regional Departments, MoD) concerning the identification, approval and/or rejection of proposals? Have experts been consulted enough in the decision process?
 - What lessons learned can be identified?
 - Apart from these specific questions, this evaluation should give specific attention to the relationship between the Peace Fund and other ODA funds and should address the question of introducing a 'subsidy ceiling'.

Execution

10. The evaluation study will be carried out in three phases:
 - The first phase is a desk study in which the project files at the ministry will be scrutinized and data collected according to a pre-formatted checklist;
 - The second phase comprises an in-depth study of four purposively selected activities using an extended case-study approach on the basis of field visits, interviews, and the perusal of project documents in the field. The outcome of the selection will be submitted to the Reference Group for approval;¹⁰
 - The third phase is the analytical and reporting phase in which the material collected will be synthesized and analyzed. Conclusions, lessons learned and recommendations will be formulated. The findings will be reported upon in a written document including

¹⁰ It has been decided to omit the field studies, as a limited number of in-depth case studies could not yield much information of general value, given the wide diversity of funded activities. Instead, the evaluators have spent more time on desk research, feedback and the exploration of and reporting on new challenges in the evaluation methodology of activities such as have been funded by the peace fund.

an executive summary¹¹, while also a verbal presentation will be given to the reference group as well as to other stakeholders involved;

- The desk study will start the 1st of October 2003, while the four case studies will be completed in the months of November and December. In December the organisation responsible for the evaluation will submit an interim report (financial and narrative), which will be presented to and discussed within the Reference Group. January and February 2004 will be used for the synthesis, analysis and reporting of the data. The month of March will be used for the finalization and dissemination of the report.¹² During the whole period there will be regular meetings with the Reference Group. After the evaluation has been carried out, the organisation will submit a final narrative and financial report with regard to the evaluation itself.

¹¹ No separate executive summary has been added to the evaluation. The evaluators did not consider this useful, given that all major points are being discussed in Chapter VI: 'Lessen, conclusies en aanbevelingen'.

¹² The evaluation could start only in February 2004, due to the security assessments required for access to the Peace fund files. In addition, the execution and feedback of the study took more time than initially envisaged. The final evaluation was completed in October 2004.

Annex 2: Interviews

De volgende personen zijn voor deze evaluatie geïnterviewd.

Hans Horbach	(DVB)
Anthony Leuverink	(Ministerie van Defensie)
Giovanni van der Lugt	(DVF)
Sebastiaan Messerschmidt	(DVB)
Gajus Scheltema	(DVB)
Wouter Vidlund	(DVB)
Astrid Zonneveld	(DVB)